

July 2022

LARANGAN PEMBatasan KUANTITATIF: STUDI KASUS INDONESIA – IMPORTATION OF HORTICULTURAL PRODUCTS, ANIMALS AND ANIMAL PRODUCTS

Faiz Muhammad Rizky
faiz.m.rizky@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#),
[Criminal Law Commons](#), and the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Rizky, Faiz Muhammad (2022) "LARANGAN PEMBatasan KUANTITATIF: STUDI KASUS INDONESIA – IMPORTATION OF HORTICULTURAL PRODUCTS, ANIMALS AND ANIMAL PRODUCTS," *"Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI*: Vol. 1, Article 11.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss4/11>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in "Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI by an authorized editor of UI Scholars Hub.

LARANGAN PEMBATAAN KUANTITATIF: STUDI KASUS INDONESIA – IMPORTATION OF HORTICULTURAL PRODUCTS, ANIMALS AND ANIMAL PRODUCTS

Cover Page Footnote

Janet Ceglowski, Has Globalization Created a Borderless World?, Federal Reserve Bank of Philliadhelphia Business Review, March/April 1998, hlm. 2 Sulthon Sjahril Sabaruddin, Dampak Perdagangan Internasional Indonesia Terhadap Kesejahteraan Masyarakat: Aplikasi Structural Path Analysis, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Volume 17, Nomor 4, April 2015, hlm. 434 Jimmy Hasoloan, Peranan Perdagangan Internasional dalam Produktifitas dan Perekonomian Edunomic, Jurnal Ilmiah Pend. Ekonomi, Volume 1 Nomor 2, September 2013, hlm. 103 World Trade Organization, The WTO... Why it Matters (A Guide for Officials, Legislators, Civil Society and All Those Interested in International Trade and Global Governance), Resource Booklet for the 4th WTO Ministerial Conference, hlm. 1 International Monetary Fund, World Bank, And World Trade Organization, Making Trade an Engine of Growth for All (The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment), hlm. 4 https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr01_e.htm diakses pada 15 Februari 2018 pukul 21.43 WIB https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf hlm 5 World Trade Organization, DS477: Indonesia – Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products, dapat diakses pada 17 Februari 2018 pukul 13.17 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds477_e.htm Flat World Knowledge, Restrictions on International Trade, dapat diakses pada 29 Maret 2018 Pukul 18.33 WIB melalui <http://www.flatworldknowledge.com/1.0/principles-microeconomics/chapter-17-competitive-markets/restrictions-international-tra> Peter Van den Bossche, The Law and Policy of World Trade Organization, (New York: Cambridge University Press, 2005), hlm. 376 Secara singkat, tarif merupakan bea masuk yang dikenakan pada barang impor. Lihat World Trade Organization, Tariffs, dapat diakses pada 10 Januari 2019 Pukul 09.39 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariffs_e.htm. Sehubungan dengan pengertian ini, Pasal 1 ayat (15) Undang-undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan mendefinisikan bea masuk sebagai pungutan negara berdasarkan Undang-Undang ini yang dikenakan terhadap barang yang diimpor. Pada dasarnya, bea masuk dipungut pada saat suatu komoditi yang diproduksi di luar daerah pabean maupun produksi dari dalam daerah pabean dibawa atau dimasukkan oleh orang dari luar daerah pabean ke dalam daerah pabean. Atas penjelasan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pengertian tarif sama dengan bea masuk. Terdapat perbedaan antara bea masuk dan pajak. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, dikatakan bahwa pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan adanya pengertian yang dimaksud, dapat dikatakan bahwa sejatinya bea masuk merupakan suatu pungutan yang mana otoritas kepabeanan bertindak aktif untuk menghasilkan suatu pendapatan bagi negara. Sedangkan pajak pada dasarnya merupakan kontribusi yang cenderung kepengertian pembayaran yang dipaksakan. Lihat Ali Purwito dan Indriani, Ekspor, Impor, Sistem Harmonisasi, Nilai Pabean, dan Pajak dalam Kepabeanan, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015), hlm. 106. Pajak Dalam Rangka Impor dipungut oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai atas Impor Barang yang dapat terdiri dari Pajak Penghasilan (PPN), Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM), dan Pajak Penghasilan. Atas penjelasan tersebut, dapat dikatakan bahwa sebelum barang impor masuk ke dalam daerah pabean, barang tersebut akan dikenakan bea masuk dan pajak. Lihat Tiyas Intan Permata Sari, Kadarisman Hidayat, dan Arief Setyawan, “Pengaruh Bea Masuk dan Pajak dalam Rangka Impor (BM dan PDRI) terhadap Total Penerimaan (Studi Pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Malang Periode Tahun 2011-2015),” Jurnal Perpajakan, Volume 10 Nomor 1, 2016, hlm. 3 Prinsip non-diskriminasi memiliki dua pilar utama, yakni prinsip perlakuan yang sama terhadap semua mitra dagang (Most Favoured Nation) yang pada

hakikatnya mengharuskan negara anggota WTO untuk memperlakukan semua mitra dagangnya secara sama, dan prinsip national treatment yang secara singkat melarang perlakuan diskriminatif antara produk asing dan produk lokal. Lihat Bernard Hoekman, et. al., eds., *Development, Trade, and the WTO: A Handbook* (Washington, DC: World Bank, 2002), hlm. 42 World Trade Organization, "Basic Principles of WTO" dalam *Online Course of Introduction to the WTO* (Geneva: WTO E-Learning Unit, 2012), hlm. 24 No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party. Lihat GATT 1994, ps 11 ayat 1 Pada dasarnya kuota dapat didefinisikan sebagai hambatan perdagangan yang diterapkan oleh pemerintah untuk membatasi kuantitas atau nilai dari suatu barang yang dapat diimpor atau ekspor pada jangka waktu tertentu. Penerapan kuota sejatinya ditujukan untuk mengatur volume perdagangan antara negara yang menerapkannya dengan negara lain. Hasil akhir yang diharapkan dari penerapan kuota adalah agar produksi domestik dapat meningkat dengan membatasi kompetisi terhadap produk asing. Lihat Will Kenton, *Quota*, dapat diakses pada 10 Januari 2019 Pukul 22.08 WIB melalui <https://www.investopedia.com/terms/q/quota.asp> Rezim lisensi impor diatur oleh Agreement on Import Licencing Procedures yang secara otomatis mengikat negara anggota melalui prinsip single undertaking WTO. Pasal 1 ayat (1) perjanjian ini mendefinisikan import licencing sebagai suatu prosedur administratif yang digunakan dalam rezim kegiatan lisensi impor yang mensyaratkan adanya pengajuan aplikasi atau dokumen lain selain yang dibutuhkan untuk tujuan kepabeanan, kepada suatu badan administratif yang relevan sebagai prasyarat dilakukannya impor ke dalam wilayah negara pengimpor, seperti dokumen yang menerangkan jenis produk yang diimpor, negara asal produk tersebut, dan pelabuhan dimana produk tersebut akan masuk.. Lihat World Trade Organization, *Agreement on Import Licencing Procedures*, UNTS 436 (1969), hlm. 221, Ps. 1 ayat (1). Prosedur lisensi impor terbagi menjadi dua. Pertama, Prosedur lisensi impor otomatis merupakan suatu lisensi impor dimana aplikasi atas lisensi tersebut disetujui dalam keadaan apapun dan tidak boleh diatur dengan cara-cara yang menimbulkan hambatan terhadap impor. Lihat *Agreement on Import Licencing Procedure*, ps. 2 ayat (1). Kedua, prosedur lisensi impor non-otomatis yang merupakan lisensi impor yang tidak termasuk ke dalam definisi lisensi impor otomatis dan juga tidak boleh diatur dengan cara-cara yang menimbulkan hambatan terhadap impor. Lihat *Agreement on Import Licencing Procedure*, ps. 3 ayat (1) Kebijakan lainnya dapat berupa larangan impor atau ekspor, harga impor minimum dan lainnya. Dapat dilihat di WTO Committee of the Industrial Structure Council, "Quantitative Restriction," hlm. 249-250, dapat diakses pada 30 April 2018 pukul 09.30 WIB melalui <http://www.meti.go.jp/english/report/downloadfiles/gCT0003e.pdf> dan Bossche, *The Law and Policy of World Trade Organization*, hlm. 444 WTO Dispute Settlement Body, "Japan – Trade in Semi-Conductors," (1988), para. 104 World Trade Organization, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice*, (New York: Cambridge University Press, 2012), hlm. 320. WTO Dispute Settlement Body, "Japanese Measures on Imports of Leather," (1979), para 55 Bossche, *The Law and Policy of World Trade Organization*, Pasal 11 ayat 2(a) GATT 1994 menyatakan bahwa "The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party". Lihat GATT, ps. 11 ayat 2(a) World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 326 Pasal ini menyatakan bahwa "The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade". Lihat GATT, ps. 11 ayat 2(b) Terkait dengan Pasal 11 ayat 2(b) GATT 1994, Amerika Serikat berpendapat bahwa kebijakan Kanada yang melarang ekspor ikan herring dan ikan salmon ditujukan untuk menambah lapangan pekerjaan di Kanada. Hal ini didasari argumen bahwa hampir semua nelayan, baik dari Kanada maupun Amerika Serikat menjual ikan salmon dan herring hasil tangkapannya kepada pemroses ikan di negaranya masing-masing. Hal ini dikarenakan adanya kesulitan untuk menjaga agar ikan tersebut tetap segar selama perjalanan di laut. Selain itu, Amerika Serikat mengutip perkataan Canadian Department of Fisheries and Oceans pada 1980

yang menyatakan bahwa hambatan ekspor diterapkan untuk mempromosikan lapangan pekerjaan bagi Warga Negara Kanada. Atas argumen Amerika Serikat, Kanada mengatakan bahwa larangan ekspor bagi ekspor ikan herring dan ikan salmon diperlukan untuk pemasaran internasional dari produk tersebut. Kanada menambahkan, tanpa diterapkannya larangan tersebut, pemroses hasil tangkapan laut Kanada tidak akan dapat mengembangkan kualitas superior produk ikan tersebut. Dari hasil temuan panel, diketahui fakta bahwa walaupun Kanada tetap memberlakukan larangan ekspor bagi ikan salmon dan ikan herring walaupun dapat mencapai standar yang diterapkan secara umum bagi ikan lain yang diekspornya. Atas hal tersebut, panel menimbang bahwa larangan ekspor yang diterapkan Kanada bukanlah sesuatu yang “diperlukan” dalam artian penerapan standar dalam Pasal 11 ayat 2(b) GATT 1994. World Trade Organization, WTO Analytical Index, hlm. 327 GATT, ps. 11 ayat 2(c) World Trade Organization, WTO Analytical Index, hlm. 328 Pasal 11 ayat 2c (i) GATT 1994 mengatakan bahwa “The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate: (i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted”. Lihat GATT, ps. 11 ayat 2c(i) WTO Dispute Settlement Body, “Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon,” (1988), para 62 World Trade Organization, WTO Analytical Index, hlm. 320 Pasal 11 ayat 2c(ii) GATT 1994 mengamanatkan bahwa “The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate: to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level”. Lihat GATT, ps. 11 ayat 2c(ii) World Trade Organization, WTO Analytical Index, hlm. 344 WTO Dispute Settlement Body, “European Economic Community – Restrictions on Imports of Dessert Apples – Complaint by Chile,” (1989), para 12.19 Pasal 11 ayat 2c (iii) GATT 1994 mengamanatkan bahwa “The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate: to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible”. Lihat GATT, ps. 11 ayat 2c (iii) World Trade Organization, WTO Analytical Index, hlm. 345 World Trade Organization, “Exceptions to WTO Rules: General Exceptions, Security Exceptions, Regional Trade Agreements (RTAs), Balance of Payments (BOPs) & Waivers,” hlm. 4, dapat diakses pada 30 April 2018 pukul 15.09 WIB melalui https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_382/Module_537/ModuleDocuments/eWTO-M8-R1-E.pdf GATT., ps. 20 ayat (1) – (10) World Trade Organization, WTO Rules and Environmental Policies: GATT Exceptions, dapat diakses pada 29 April 2018 pukul 07.12 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm GATT, ps. 20 World Trade Organization, Exceptions to WTO, hlm. 12 WTO Appellate body, “United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products,” (1998), para. 119 World Trade Organization, Exceptions to WTO, hlm. 9 WTO Appellate body, “Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres,” (2007), para. 178 Ibid, para. 156 WTO Appellate body, “Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef,” (2000), para. 166 World Trade Organization, Exceptions to WTO, hlm. 11 World Trade Organization, WTO Analytical Index, hlm. 564 US – Shrimp, para. 150 Brazil – Retreaded Tyres, para. 225 World Trade Organization, Exceptions to WTO, hlm. 13 World Trade Organization, WTO Analytical Index, hlm. 565 World Trade Organization, Exceptions to WTO, hlm. 14 para. 7.73, 7.101, 7.122, 7.144, 7.166, 7.188, 7.210, 7.234, 7.256, 7.285, 7.310, 7.337, 7.363, 7.384, 7.415, 7.346, 7.465, dan 7.488 WTO Dispute Settlement Body, Indonesia – import licensing regime, para 7.79 WTO Dispute Settlement Body, “Indonesia – import licensing regime,” (2016), para. 7.90 GATT 1994, ps. 11 ayat 1 Indonesia, Menteri Perdagangan, Peraturan Menteri Perdagangan tentang Perubahan

atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura, Nomor PM 47 Tahun 2013, ps. 14A WTO Dispute Settlement Body, Colombia – Ports of Entry, para. 7.240 Indonesia, Menteri Pertanian, Peraturan Menteri Pertanian tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura, Nomor PM 86 Tahun 2013, ps. 5 ayat (1) dan (2) GATT 1994, ps 11 ayat (1) Indonesia, Menteri Perdagangan, Indonesia, Menteri Perdagangan, Peraturan Menteri Perdagangan tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura, Nomor PM 16 Tahun 2013, ps. 8 ayat 1(e) Indonesia, Permendag No. 47 Tahun 2013, ps. 14B ayat (2) WTO Dispute settlement body, Indonesia – import licensing regime, para 7.241 Syarat tersebut tersurat dalam permohonan Rekomendasi yang harus memuat: a) nomor Rekomendasi; b) nama, alamat pemohon, dan alamat tempat penyimpanan berpendingin (cold storage); c) nomor dan tanggal surat permohonan; d) negara asal; e) nama dan nomor establishment unit usaha pemasok; f) jenis/kategori karkas, daging, dan/atau olahannya beserta kode HS; g) persyaratan teknis kesehatan masyarakat veteriner; h) tempat pemasukan; i) masa berlaku Rekomendasi; dan j) tujuan penggunaan. Lihat Indonesia, Menteri Pertanian, Peraturan Menteri Pertanian tentang Pemasukan Karkas, Daging, dan/atau Olahannya Ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia, Nomor PM 139 tahun 2014, ps. 30. Selain itu pemasukan karkas, daging, dan/atau olahannya harus memenuhi persyaratan: a) jenis karkas, daging, dan/atau olahannya; b) negara asal dan unit usaha; dan c) kemasan, label, dan pengangkutan. Lihat Ibid, ps. 7. Lebih jauh lagi, Persyaratan label harus dibuat dengan mencantumkan: a) negara tujuan Indonesia; b) Nomor Kontrol Veteriner (Establishment Number); c) tanggal penyembelihan, pemotongan, dan/atau tanggal produksi; d) jumlah, jenis, dan spesifikasi karkas, daging, dan/atau olahannya; dan e) tanda halal bagi yang dipersyaratkan. Lihat Ibid, ps. 19 Ibid, ps. 33 (a) WTO Dispute settlement body, Indonesia – import licensing regime, para. 7.345 Indonesia, Menteri Perdagangan, Peraturan Menteri Perdagangan tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan, Nomor PM 46 tahun 2013, ps. 13 WTO Dispute Settlement Body, Colombia – Ports of Entry, para. 7.240 WTO Dispute settlement body, Indonesia – import licensing regime, para. 7.389 Indonesia, Permentan No. 139 Tahun 2014, ps. 5 ayat (1) WTO Dispute settlement body, “Argentina – import measures,” (2014), para 6.258 Indonesia, Permendag No. 46 Tahun 2013, ps.14 ayat (1) WTO Dispute settlement body, Indonesia – import licensing regime, para. 7.473 Pasal 20(a) GATT 1994 menyatakan bahwa “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:...(a) Necessary to protect public morals. Lihat GATT 1994, ps. 20(a) Dalam sidangnya, Panel menanyakan perwakilan Indonesia mengenai persyaratan halal yang berlaku bagi produk hortikultura. Pane : “Please identify the government regulations on Halal requirements that specifically apply to horticultural products? In particular, are domestically-produced or imported horticultural products required to bear a Halal logo? If so, at which stage(s) of the distribution and/or importation processes, are the relevant inspection, certification, and Halal approval procedures completed?” Indonesia : “For animal and animal products, the legal basis for halal certification can be found in several different regulations:...” Lihat Indonesia – import licensing regime, footnote no. 1931 Pasal 20 (b) GATT 1994 menyatakan bahwa: “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:... (b) Necessary to protect human, animal or plant life or health. Lihat GATT 1994, ps. 20(b) Indonesia, Permendag No. 16 Tahun 2013, Pertimbangan A Indonesia – import licensing regime, para 7.678, 7.739, 7.773 World Trade Organization, “Exceptions to WTO Rules: General Exceptions, Security Exceptions, Regional Trade Agreements (RTAs), Balance-of-Payments (BOPs) & Waivers,” hlm. 9, dapat diakses pada 21 Juni 2018 pukul 12.41 WIB melalui https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_382/Module_537/ModuleDocuments/eWTO-M8-R1-E.pdf WTO Appellate body, “Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres,” (2007), para. 178 Indonesia - Import licensing regime, para. 7.800 Katarina Jakobsson, “The Dilemma of The Moral

Exception in The WTO,” hlm. 23, dapat diakses pada 30 Juni 2018 Pukul 19.58 WIB melalui <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:694327/FULLTEXT01.pdf> WTO Appellate body, “Colombia – Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear,” (2016), para. 5.104 Indonesia, Permendag No. 16 Tahun 2013, ps. 22 ayat 1 g dan h Indonesia – import licensing regime, para. 7.802 Pasal 20 (d) GATT 1994 menyatakan bahwa: “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:… (d) Necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement. Lihat GATT 1994, ps. 20(d) WTO Appellate Body, “Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services,” (2016), para. 6.203 Indonesia – import licensing regime, para. 7.572 Ibid, para. 7.573 Kesemua instrument hukum yang diajukan Indonesia antara lain: 1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan; 2) Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan; 3) Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2002 tentang Karantina Tumbuhan; 4) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan; 5) Peraturan Menteri Pertanian No. 88 Tahun 2011 tentang Pengawasan Keamanan Pangan terhadap Pemasukan dan Pengeluaran Pangan Segar Asal Tumbuhan; 6) Peraturan Menteri Perdagangan No. 48 Tahun 2015 tentang Ketentuan Umum di Bidang Impor; 7) Peraturan Menteri Perdagangan No. 24 Tahun 2010 tentang Instansi Penerbit Surat Keterangan Asal (Certificate of Origin) untuk Barang Ekspor Indonesia; 8) Peraturan Menteri Pertanian No. 42 Tahun 2012 tentang Tindakan Karantina Tumbuhan untuk Pemasukan Buah Segar dan Sayuran Buah Segar ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia; 9) Peraturan Menteri Perdagangan No. 46 Tahun 2014 tentang Ketentuan Umum Verifikasi atau Penelusuran Teknis di Bidang Perdagangan; dan 10) Peraturan Menteri Pertanian No. 43 Tahun 2012 tentang Tindakan Karantina Tumbuhan untuk Pemasukan Sayuran Umbi Lapis Segar ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Lihat Ibid, para. 7.574 Pasal ini menyatakan bahwa Kepabebean adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean serta pemungutan bea masuk dan bea keluar. Lihat Indonesia, Undang-Undang tentang Kepabebean, UU No. 10 Tahun 1995, LN No. 64 Tahun 1995, TLN No. 3612, ps. 1 ayat (1) Pertimbangan (c) mengatakan bahwa dalam upaya untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan, transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, untuk mendukung upaya peningkatan dan pengembangan perekonomian nasional yang berkaitan dengan perdagangan global, untuk mendukung kelancaran arus barang dan meningkatkan efektivitas pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean Indonesia dan lalu lintas barang tertentu dalam daerah pabean Indonesia, serta untuk mengoptimalkan pencegahan dan penindakan penyelundupan, perlu pengaturan yang lebih jelas dalam pelaksanaan kepabebean. Lihat Ibid, pertimbangan c Indonesia – Import licensing regime, para. 7.579 Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services, para. 7.609 Indonesia – Import licensing regime, para 7.584 Panel mengatakan bahwa “we refrain from continuing our analysis of Indonesia’s defences under Article XX (a), (b) or (d) of the GATT 1994 for Measures 9 through 17”. Lihat Ibid. Kebijakan 18 dikecualikan karena Indonesia hanya mencantumkan dalam tabel bahwa kebijakan 18 dapat dibenarkan oleh pasal 20 (b) GATT 1994, namun tidak melengkapinya dengan argumentasi atau bukti apapun. Lihat World Trade Organization, WTO Rules and Environmental Policies: GATT Exceptions, dapat diakses pada 20 Juni 2018 pukul 14.16 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm WTO Appellate body, “US - Shrimp,” (1998), para. 119 WTO Appellate Body, “Indonesia – import licensing regime,” (2017), para. 5.96 WTO Appellate body, US – Shrimp, para. 120 WTO Appellate body, Indonesia – import licensing regime, para 5.101 Lorand Bartels, “The Chapeau of The General Exceptions in The WTO GATT and GATS Agreements: A Reconstruction”, American Journal of International Law, Vol 109, no. 95, 2015, hlm. 105 Bartels membicarakan perbedaan fiktif ini dalam konteks pertimbangan appellate body di kasus US - Gasoline yang menjadi referensi panel dalam kasus-kasus selanjutnya, khususnya dalam US – Shrimp dan China – Rare Earths. Dalam hal ini, appellate body membedakan antara “konten spesifik” yang dianalisis melalui salah satu pengecualian dalam pasal 20 GATT 1994, dan “cara pengimplementasian

kebijakan” yang dianalisis dengan chapeau. Bagi Bartels perbedaan ini merupakan cara yang salah untuk menginterpretasikan pasal 20 GATT 1994, karena sejatinya perbedaan ini hanya digunakan untuk mendeskripsikan bukti-bukti yang diperlukan dalam menentukan apakah suatu kebijakan memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam pengecualian umum dari satu kebijakan yang sama. Lihat Carla L. Reyes, “WTO-Compliant Protection of Fundamental Rights: Lessons from the EU Privacy Directive”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 12, 2011, hlm. 26. Walaupun chapeau pasal 20 GATT 1994 dapat dibagi ke dalam tiga elemen yang berbeda, namun pada umumnya analisis chapeau atas suatu kebijakan hanya memuat dua tahap, yaitu apakah kebijakan tersebut diterapkan dengan cara yang sewenang-wenang sehingga menyebabkan diskriminasi terhadap negara yang memiliki kondisi yang sama dan apakah kebijakan tersebut dijalankan sebagai hambatan perdagangan yang tersembunyi. Lihat World Trade Organization, *Exceptions to WTO Rules: General Exceptions*, hlm. 12 WTO, *exceptions to WTO rules*, hlm. 12 WTO Appellate body, *Indonesia – import licensing regime*, para. 7.813 WTO Appellate Body, “*Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*,” (2014), para. 5.306 WTO Appellate body, *Indonesia – import licensing regime*, para. 7.819, 7.820, 7.821 WTO Appellate body, *US – Shrimp*, para. 150 WTO Dispute Settlement Body, *Indonesia import licensing regime*, para. 7.825

LARANGAN PEMBASTAN KUANTITATIF: STUDI KASUS *INDONESIA – IMPORTATION OF HORTICULTURAL PRODUCTS, ANIMALS AND ANIMAL PRODUCTS*

Faiz Muhammad Rizky, Rouli Anita Velentina
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Korespondensi: faiz.m.rizky@gmail.com

Abstrak

Pada tahun 2014, Indonesia menerapkan kebijakan yang berkaitan dengan impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan yang dipandang sebagai suatu hambatan perdagangan berupa pembatasan kuantitatif yang diterapkan melalui sistem perizinan impor. Tulisan ini hendak menganalisis kesesuaian putusan panel dan *appellate body* dalam kasus Indonesia - *Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products* dengan amanat larangan pembatasan kuantitatif dalam kerangka hukum WTO. Kebijakan Indonesia tidak dapat dibenarkan dalam kerangka hukum WTO, walaupun terdapat beberapa pengecualian terhadap pembatasan kuantitatif tersebut.

Kata kunci: Indonesia, WTO, Impor, Perizinan, Pembatasan Kuantitatif

Abstract

In 2014, Indonesia implemented measures relating to the importation of horticultural products, animals and animal products which were seen as a trade barrier in the form of quantitative restrictions imposed through the import licensing system. This article analyze whether the panel and appellate body decision in the case of Indonesia - Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products is in accordance with the provisions contained in the WTO legal framework. Indonesia's policies cannot be justified under WTO legal framework, though there are some exceptions of the quantitative restriction provision.

Keywords: Indonesia, WTO, Import, Licencing, Quantitative Restriction

1. PENDAHULUAN

Aktivitas ekonomi secara internasional telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Banyak faktor yang menyebabkan peningkatan aktivitas ekonomi ini, mulai dari inovasi dalam bidang teknologi informasi, sampai dengan usaha pemerintah dari berbagai belahan dunia dalam liberalisasi dan deregulasi pasar. Hasilnya, terjadi perkembangan yang signifikan dalam perdagangan internasional, termasuk investasi lintas negara, juga pergerakan modal asing yang menyebabkan meningkatnya perhatian dari regulator, produsen, bahkan seorang individu.¹ Perdagangan internasional merupakan suatu komponen yang penting dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara.² Jika ekspor dan impor diidentikkan dengan perdagangan internasional, maka dapat dikatakan bahwa hal tersebut merupakan motor penggerak bagi pertumbuhan ekonomi negara.³

¹ Janet Ceglowski, *Has Globalization Created a Borderless World?*, Federal Reserve Bank of Philliadhelphia Business Review, March/April 1998, hlm. 2

² Sulthon Sjahril Sabaruddin, *Dampak Perdagangan Internasional Indonesia Terhadap Kesejahteraan Masyarakat: Aplikasi Structural Path Analysis*, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Volume 17, Nomor 4, April 2015, hlm. 434

³ Jimmy Hasoloan, *Peranan Perdagangan Internasional dalam Produktifitas dan Perekonomian Edunomic*, Jurnal Ilmiah Pend. Ekonomi, Volume 1 Nomor 2, September 2013, hlm. 103

Perdagangan internasional krusial bagi kemakmuran dan kesejahteraan sosial, dimana banyak barang yang dibeli serta jasa yang dipakai bergantung padanya. Perdagangan internasional seakan-akan mengikat masyarakat dunia dalam hubungan yang kompleks dan dinamis yang didasarkan pada hubungan komersial yang saling menguntungkan.⁴ Dengan kebijakan yang tepat, negara dapat memperoleh manfaat dari melimpahnya kesempatan sebagai akibat dari perdagangan internasional. Atas hal ini, perlu dicatat bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil oleh negara harus mempermudah arus perdagangan, serta memperkuat fleksibilitas dan kinerja ekonomi secara keseluruhan.⁵

Dewasa ini, dapat terlihat bahwa terjadi peningkatan yang signifikan dalam perdagangan internasional, yang mana jika dibandingkan, pada tahun 2000 jumlah perdagangan internasional dunia meningkat sebesar 22 kali dibandingkan dengan tahun 1950.⁶ Lebih lanjut, pada tahun 2017 jumlah perdagangan barang meningkat sebesar 11% dibandingkan dengan tahun 2012. Selain itu, di tahun 2017 terdapat peningkatan nilai impor dan ekspor di negara berkembang sebesar masing-masing 13% dan 12%. Untuk menambatkan, kontribusi negara berkembang pada perdagangan dunia mencapai angka sekitar 43%, dimana lebih dari setengah perdagangan tersebut dilangsungkan antar negara berkembang.⁷

Tidak mengherankan, banyaknya aktivitas perdagangan internasional yang terjadi, serta meningkatnya arus barang, jasa, serta modal sejalan dengan fakta bahwa dalam praktiknya banyak terjadi sengketa perdagangan. Berkaitan dengan hal ini, terhitung sampai tahun 2017 terdapat 535 sengketa yang diajukan ke dalam badan penyelesaian sengketa WTO. Hal ini sungguh berbeda jika dibandingkan dengan rezim GATT yang hanya terdapat 300 sengketa yang diajukan dalam kurun waktu 47 tahun. Indonesia sendiri telah terlibat dalam 25 kasus. Dari 25 kasus tersebut, Indonesia telah 11 kali berperan sebagai penggugat dan telah 14 kali digugat negara anggota lainnya.

Salah satu kasus yang pernah melibatkan Indonesia dalam bidang pertanian dan peternakan berkaitan dengan impor produk hortikultura, hewan, dan produk hewan yang diajukan oleh Selandia Baru dan Amerika Serikat pada 2014 lalu. Sengketa dagang ini berkaitan dengan kebijakan yang ditetapkan Indonesia mengenai impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan yang berhubungan dengan rezim perizinan impor Indonesia untuk produk hortikultura, hewan dan produk hewan.⁸ Secara garis besar, Kebijakan-kebijakan dalam rezim perizinan impor Indonesia tersebut dipandang sebagai hambatan perdagangan Internasional.

Dalam hubungannya dengan kerangka hukum WTO, kebijakan proteksionis yang terhadap akses pasar umumnya diperlukan guna melindungi industri dalam negeri dari

⁴ World Trade Organization, *The WTO... Why it Matters (A Guide for Officials, Legislators, Civil Society and All Those Interested in International Trade and Global Governance)*, Resource Booklet for the 4th WTO Ministerial Conference, hlm. 1

⁵ International Monetary Fund, World Bank, And World Trade Organization, *Making Trade an Engine of Growth for All (The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment)*, hlm. 4

⁶ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr01_e.htm diakses pada 15 Februari 2018 pukul 21.43 WIB

⁷ https://www.wto.org/english/res_e/status_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf hlm 5

⁸ World Trade Organization, DS477: Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products, dapat diakses pada 17 Februari 2018 pukul 13.17 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds477_e.htm

kompetisi produk impor.⁹ Atas hal tersebut, melihat pentingnya peraturan mengenai akses pasar, WTO menjadikan topik ini sebagai inti dari berbagai macam peraturan yang ada dalam kerangka hukumnya.¹⁰ Pada dasarnya, hambatan terhadap akses pasar terbagi dalam dua kategori besar, yakni hambatan tarif¹¹ dan hambatan non-tarif. Negara-negara anggota WTO percaya bahwa terwujudnya tujuan WTO hanya dapat dicapai dengan pengurangan tarif dan hambatan perdagangan lainnya yang diterapkan bersamaan dengan prinsip non-diskriminasi¹². Hal tersebut sejatinya merupakan kunci untuk meningkatkan taraf hidup manusia, memastikan tersedianya pekerjaan, dan volume pendapatan riil dan permintaan efektif yang besar dan terus meningkat, serta memperluas perdagangan dan produksi barang dan jasa.¹³ Berbeda dengan tarif yang telah memiliki definisi dan ruang lingkup yang jelas, hambatan non-tarif memerlukan interpretasi lebih lanjut melihat luasnya jenis hambatan non-tarif yang diterapkan oleh negara anggota WTO. Sehubungan dengan hal ini, salah satu jenis hambatan non-tarif dalam perdagangan barang yang membutuhkan penjelasan lebih mendalam ialah pembatasan kuantitatif.

Dengan adanya permasalahan yang sebelumnya telah diuraikan, tulisan ini akan menjelaskan mengenai ketentuan larangan pembatasan kuantitatif WTO. Kemudian, dengan

⁹ Flat World Knowledge, *Restrictions on International Trade*, dapat diakses pada 29 Maret 2018 Pukul 18.33 WIB melalui <http://www.flatworldknowledge.com/1.0/principles-microeconomics/chapter-17-competitive-markets/restrictions-international-tra>

¹⁰ Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of World Trade Organization*, (New York: Cambridge University Press, 2005), hlm. 376

¹¹ Secara singkat, tarif merupakan bea masuk yang dikenakan pada barang impor. Lihat World Trade Organization, *Tariffs*, dapat diakses pada 10 Januari 2019 Pukul 09.39 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariffs_e.htm. Sehubungan dengan pengertian ini, Pasal 1 ayat (15) Undang-undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan mendefinisikan bea masuk sebagai pungutan negara berdasarkan Undang-Undang ini yang dikenakan terhadap barang yang diimpor. Pada dasarnya, bea masuk dipungut pada saat suatu komoditi yang diproduksi di luar daerah pabean maupun produksi dari dalam daerah pabean dibawa atau dimasukkan oleh orang dari luar daerah pabean ke dalam daerah pabean. Atas penjelasan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pengertian tarif sama dengan bea masuk. Terdapat perbedaan antara bea masuk dan pajak. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, dikatakan bahwa pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan adanya pengertian yang dimaksud, dapat dikatakan bahwa sejatinya bea masuk merupakan suatu pungutan yang mana otoritas kepabeanan bertindak aktif untuk menghasilkan suatu pendapatan bagi negara. Sedangkan pajak pada dasarnya merupakan kontribusi yang cenderung kepengertian pembayaran yang dipaksakan. Lihat Ali Purwito dan Indriani, *Ekspor, Impor, Sistem Harmonisasi, Nilai Pabean, dan Pajak dalam Kepabeanan*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015), hlm. 106. Pajak Dalam Rangka Impor dipungut oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai atas Impor Barang yang dapat terdiri dari Pajak Penghasilan (PPN), Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM), dan Pajak Penghasilan. Atas penjelasan tersebut, dapat dikatakan bahwa sebelum barang impor masuk ke dalam daerah pabean, barang tersebut akan dikenakan bea masuk dan pajak. Lihat Tiyas Intan Permata Sari, Kadarisman Hidayat, dan Arief Setyawan, "Pengaruh Bea Masuk dan Pajak dalam Rangka Impor (BM dan PDRI) terhadap Total Penerimaan (Studi Pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Malang Periode Tahun 2011-2015)," *Jurnal Perpajakan*, Volume 10 Nomor 1, 2016, hlm. 3

¹² Prinsip non-diskriminasi memiliki dua pilar utama, yakni prinsip perlakuan yang sama terhadap semua mitra dagang (*Most Favoured Nation*) yang pada hakikatnya mengharuskan negara anggota WTO untuk memperlakukan semua mitra dagangnya secara sama, dan prinsip *national treatment* yang secara singkat melarang perlakuan diskriminatif antara produk asing dan produk lokal. Lihat Bernard Hoekman, *et. al., eds., Development, Trade, and the WTO: A Handbook* (Washington, DC: World Bank, 2002), hlm. 42

¹³ World Trade Organization, "Basic Principles of WTO" dalam *Online Course of Introduction to the WTO* (Geneva: WTO E-Learning Unit, 2012), hlm. 24

meninjau apakah panel dan *appellate body* telah memutuskan perkara ini sesuai dengan ketentuan tersebut.

Dengan mengacu pada Pasal 11 ayat (1) GATT 1994¹⁴, pembatasan kuantitatif memiliki ruang lingkup yang sangat luas, yakni meliputi kuota¹⁵, sistem lisensi impor¹⁶, atau kebijakan-kebijakan lainnya¹⁷. Pada umumnya, pembatasan kuantitatif mencakup segala kebijakan yang bersifat melarang atau membatasi impor atau ekspor yang bukan tarif.¹⁸ Dalam kasus *Japan – Trade in Semi-Conductors* tahun 1998, panel mempertimbangkan bahwa ruang lingkup pembatasan kuantitatif sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 11 GATT 1994 ditentukan dengan tidak memperhitungkan status hukum dari kebijakan tersebut. Artinya adalah walaupun kebijakan yang diambil tidak bersifat mengikat, namun jika kebijakan tersebut menghambat perdagangan, maka kebijakan tersebut tetap dikategorikan sebagai pembatasan kuantitatif.¹⁹

Untuk semakin mempertegas efek penghambatan perdagangan dari pembatasan kuantitatif, laporan panel dalam *Japanese Measures on Imports of Leather* menjelaskan bahwa keberadaan dari pembatasan kuantitatif harus selalu diasumsikan berakibat pada pelemahan perdagangan internasional. Hal ini dikarenakan pembatasan kuantitatif tidak hanya memengaruhi volume barang yang diperdagangkan, namun juga dapat memiliki efek lain

¹⁴ *No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.* Lihat GATT 1994, ps 11 ayat 1

¹⁵ Pada dasarnya kuota dapat didefinisikan sebagai hambatan perdagangan yang diterapkan oleh pemerintah untuk membatasi kuantitas atau nilai dari suatu barang yang dapat diimpor atau ekspor pada jangka waktu tertentu. Penerapan kuota sejatinya ditujukan untuk mengatur volume perdagangan antara negara yang menerapkannya dengan negara lain. Hasil akhir yang diharapkan dari penerapan kuota adalah agar produksi domestik dapat meningkat dengan membatasi kompetisi terhadap produk asing. Lihat Will Kenton, Quota, dapat diakses pada 10 Januari 2019 Pukul 22.08 WIB melalui <https://www.investopedia.com/terms/q/quota.asp>

¹⁶ Rezim lisensi impor diatur oleh Agreement on Import Licencing Procedures yang secara otomatis mengikat negara anggota melalui prinsip single undertaking WTO. Pasal 1 ayat (1) perjanjian ini mendefinisikan import licencing sebagai suatu prosedur administratif yang digunakan dalam rezim kegiatan lisensi impor yang mensyaratkan adanya pengajuan aplikasi atau dokumen lain selain yang dibutuhkan untuk tujuan kepabeanan, kepada suatu badan administratif yang relevan sebagai prasyarat dilakukannya impor ke dalam wilayah negara pengimpor, seperti dokumen yang menerangkan jenis produk yang diimpor, negara asal produk tersebut, dan pelabuhan dimana produk tersebut akan masuk.. Lihat World Trade Organization, Agreement on Import Licencing Procedures, UNTS 436 (1969), hlm. 221, Ps. 1 ayat (1). Prosedur lisensi impor terbagi menjadi dua. Pertama, Prosedur lisensi impor otomatis merupakan suatu lisensi impor dimana aplikasi atas lisensi tersebut disetujui dalam keadaan apapun dan tidak boleh diatur dengan cara-cara yang menimbulkan hambatan terhadap impor. Lihat Agreement on Import Licencing Procedure, ps. 2 ayat (1). Kedua, prosedur lisensi impor non-otomatis yang merupakan lisensi impor yang tidak termasuk ke dalam definisi lisensi impor otomatis dan juga tidak boleh diatur dengan cara-cara yang menimbulkan hambatan terhadap impor. Lihat Agreement on Import Licencing Procedure, ps. 3 ayat (1)

¹⁷ Kebijakan lainnya dapat berupa larangan impor atau ekspor, harga impor minimum dan lainnya. Dapat dilihat di WTO Committee of the Industrial Structure Council, “Quantitative Restriction,” hlm. 249-250, dapat diakses pada 30 April 2018 pukul 09.30 WIB melalui <http://www.meti.go.jp/english/report/downloadfiles/gCT0003e.pdf> dan Bossche, *The Law and Policy of World Trade Organization*, hlm. 444

¹⁸ WTO Dispute Settlement Body, “Japan — Trade in Semi-Conductors,” (1988), para. 104

¹⁹ World Trade Organization, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice*, (New York: Cambridge University Press, 2012), hlm. 320.

seperti peningkatan biaya perdagangan dan ketidakpastian yang dapat memengaruhi investasi.²⁰

II. PEMBAHASAN

A. Pengecualian Pembatasan Kuantitatif

Pada dasarnya WTO menetapkan beberapa pengecualian sebagai pembenaran atas penerapan pembatasan kuantitatif. Terdapat dua macam pengecualian yang diatur, yakni pengecualian khusus atas pembatasan kuantitatif yang terdapat dalam Pasal 11 GATT dan pengecualian umum atas kewajiban-kewajiban yang diamanatkan oleh GATT yang terdapat dalam Pasal 20 GATT. Kedua Pasal pengecualian ini memiliki satu tujuan yang sama, yakni memperbolehkan penerapan kebijakan atau peraturan yang sejatinya bertentangan dengan prinsip-prinsip umum WTO dalam keadaan tertentu. Pengecualian ini secara jelas memperbolehkan negara anggota WTO untuk memprioritaskan nilai-nilai dan kepentingan masyarakat negara yang bersangkutan dari liberalisasi perdagangan, termasuk prinsip non-diskriminasi dan peraturan-peraturan dalam akses pasar.²¹

1) Pasal 11 ayat 2(a) GATT 1994

Pengecualian pertama diamanatkan oleh Pasal 11 ayat 2(a) GATT 1994²². Dalam pasal ini, merupakan larangan ekspor dari suatu negara anggota kepada eksportirnya untuk mencegah atau memulihkan krisis pangan atau produk esensial lainnya bagi negara tersebut.²³ Sehubungan dengan hal ini, perlu ditekankan bahwa penggunaan kata “mencegah” dalam Pasal 11 ayat 2(a) GATT 1994 mengindikasikan bahwa pasal ini membolehkan negara anggota untuk mengambil langkah-langkah pencegahan sebelum krisis pangan atau produk esensial lainnya benar-benar terjadi.²⁴ Lebih lanjut, dalam menilai produk esensial, dapat dikatakan bahwa pentingnya suatu produk harus ditentukan dalam hubungannya dengan negara yang bersangkutan.²⁵

2) Pasal 11 ayat 2(b) GATT 1994

Pengecualian kedua diatur oleh Pasal 11 ayat 2(b) GATT 1994²⁶, yakni larangan impor atau ekspor yang diperlukan untuk menerapkan standar atau pengaturan klasifikasi, penilaian atau pemasaran komoditas dalam perdagangan internasional.²⁷ Satu contoh yang dapat diberikan atas klausul ini dapat dilihat dalam laporan panel pada kasus *Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*²⁸. Dalam kasus ini

²⁰ WTO Dispute Settlement Body, “Japanese Measures on Imports of Leather,” (1979), para 55

²¹ Bossche, *The Law and Policy of World Trade Organization*, hlm. 598

²² Pasal 11 ayat 2(a) GATT 1994 menyatakan bahwa “*The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party*”. Lihat GATT, ps. 11 ayat 2(a)

²³ *Ibid*

²⁴ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 326

²⁵ *Ibid*

²⁶ Pasal ini menyatakan bahwa “*The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade*”. Lihat GATT, ps. 11 ayat 2(b)

²⁷ *Ibid*

²⁸ Terkait dengan Pasal 11 ayat 2(b) GATT 1994, Amerika Serikat berpendapat bahwa kebijakan Kanada yang melarang ekspor ikan herring dan ikan salmon ditujukan untuk menambah lapangan pekerjaan di Kanada. Hal ini didasari argumen bahwa hampir semua nelayan, baik dari Kanada maupun Amerika Serikat



panel mempertimbangkan argumen Kanada terkait dengan larangan ekspor ikan salmon dan ikan herring untuk menjaga standar kualitas dari ikan-ikan tersebut. Kanada mengaplikasikan standar kualitas yang menyebabkan larangan ekspor ikan yang berada di bawah standar tersebut. Selanjutnya Kanada berargumen bahwa larangan ekspor diperlukan untuk pemasaran olahan ikan tersebut. Dengan memberlakukan pelarangan, maka pihak yang bertanggung jawab untuk melakukan pengolahan ikan dapat meningkatkan kualitas produknya demi pemasaran produk tersebut. Tanpa peningkatan kualitas ini, Kanada tidak akan mampu mempertahankan pangsa pasarnya di Jepang.²⁹

3) Pasal 11 ayat 2(c) GATT 1994

Pengecualian ketiga terdapat dalam Pasal 11 ayat 2(c) GATT 1994 yang terbagi ke dalam tiga bagian, yaitu Pasal 11 ayat 2c (i), Pasal 11 ayat 2c (ii), dan Pasal 11 ayat 2c (iii) GATT 1994. Secara garis besar ayat ini memberikan pembenaran atas pembatasan impor terhadap produk agrikultur dan perikanan yang diperlukan untuk menegakan kebijakan-kebijakan pemerintah.³⁰ Latar belakang pembentukan ayat ini dapat dilihat dari *preparatory committee* dalam pertemuan di Jenewa.

Pada pembahasan pertemuan ini dipertimbangkan bahwa dalam bidang agrikultur dan perikanan, negara harus berurusan dengan keadaan alam yang senantiasa berubah. Hal ini berakibat pada, contohnya ada musim dimana hasil panen melonjak atau tangkapan ikan yang besar. Dengan mengingat hukum penawaran dalam ekonomi, maka hal tersebut akan berakibat pada turunnya harga produk perikanan dan agrikultur di pasaran. Terkadang juga muncul fenomena dimana terdapat banyak produsen kecil yang tidak terorganisir yang mana pemerintah harus turun tangan untuk mengaturnya. Namun masalahnya adalah setelah pemerintah membantu produsen kecil tersebut, usaha perkembangannya tidak boleh dirusak oleh banyaknya produk impor yang masuk ke pasar domestik.³¹ Walaupun begitu Pasal 11 ayat 2(c) GATT 1994 tidak boleh dipandang untuk melindungi produsen lokal atas gempuran produk asing, namun harus semata-mata dilihat sebagai usaha pemerintah untuk mengatur atau menyelesaikan masalah khusus dalam produksi dan pemasaran produk agrikultur dan perikanan.³²

4) Pasal 11 ayat 2c (i) GATT 1994

menjual ikan salmon dan herring hasil tangkapannya kepada pemroses ikan di negaranya masing-masing. Hal ini dikarenakan adanya kesulitan untuk menjaga agar ikan tersebut tetap segar selama perjalanan di laut. Selain itu, Amerika Serikat mengutip perkataan *Canadian Department of Fisheries and Oceans* pada 1980 yang menyatakan bahwa hambatan ekspor diterapkan untuk mempromosikan lapangan pekerjaan bagi Warga Negara Kanada. Atas argumen Amerika Serikat, Kanada mengatakan bahwa larangan ekspor bagi ekspor ikan herring dan ikan salmon diperlukan untuk pemasaran internasional dari produk tersebut. Kanada menambahkan, tanpa diterapkannya larangan tersebut, pemroses hasil tangkapan laut Kanada tidak akan dapat mengembangkan kualitas *superior* produk ikan tersebut. Dari hasil temuan panel, diketahui fakta bahwa walaupun Kanada tetap memberlakukan larangan ekspor bagi ikan salmon dan ikan herring walaupun dapat mencapai standar yang diterapkan secara umum bagi ikan lain yang diekspornya. Atas hal tersebut, panel menimbang bahwa larangan ekspor yang diterapkan Kanada bukanlah sesuatu yang “diperlukan” dalam artian penerapan standar dalam Pasal 11 ayat 2(b) GATT 1994. World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 327

²⁹ *Ibid*

³⁰ GATT, ps. 11 ayat 2(c)

³¹ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 328

³² *Ibid*.

Pasal 11 ayat 2c (i)³³ pada dasarnya membahas mengenai larangan impor yang diterapkan untuk membatasi jumlah produk domestik sejenis yang dipasarkan atau diproduksi. Berkaitan dengan pengecualian ini, laporan panel dalam kasus *Canada – Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt* pada tahun 1989 mengatakan bahwa terdapat kewajiban pembuktian yang dibebankan kepada Kanada sebagai tergugat agar pengecualian ini dapat dibenarkan. Dalam hal ini Kanada harus membuktikan bahwa kebijakan yang diambil hanyalah berupa pembatasan impor, bukan larangan. Harus dibuktikan bahwa pembatasan tersebut hanya ditujukan pada produk agrikultur dan perikanan beserta produk sejenis atau substitusinya. Juga harus ada produk kebijakan pemerintah yang mewisuda keberlakuan pembatasan ini. Selanjutnya perlu dibuktikan bahwa pembatasan impor benar-benar diperlukan untuk penegakan pembatasan pasokan domestik, pemerintah juga harus memberikan notifikasi publik terkait pembatasan ini. Terakhir, pembatasan yang diterapkan tidak boleh mengurangi proporsi antara total impor dan total produksi domestik negara tersebut.³⁴ Dalam pemenuhan syarat-syarat ini, perlu dipahami bahwa syarat ini harus dipenuhi secara keseluruhan. Artinya jika salah satu syarat tidak dipenuhi akan berakibat pada tidak dapat diterapkannya pengecualian ini.³⁵

5) Pasal 11 ayat 2c (ii) GATT 1994

Pengecualian yang diamanatkan oleh Pasal 11 ayat 2c (ii) GATT 1994³⁶ ditujukan bagi pembatasan impor yang diterapkan untuk menghilangkan surplus sementara dari produk sejenis dengan cara memberikannya kepada konsumen dalam negeri secara gratis atau dengan dibawah harga pasar. Dalam laporan panel tahun 1980 pada kasus *EEC Restriction on Imports of Apples from Chile*, dikatakan bahwa pada saat impor apel dibatasi pada kurun waktu tahun 1978 - 1979, tindakan yang dilakukan EEC ialah membagikan surplus yang tersisa kepada konsumen dalam negeri tertentu secara gratis atau dengan dibawah harga pasar. Surplus ini dibagikan sebagai pakan ternak dan dibagikan secara gratis kepada organisasi sosial.³⁷ Walaupun begitu, pengecualian ini tetap harus diambil dengan memperhatikan situasi pada tahun sebelumnya untuk menentukan apakah tingkat surplus lebih besar dari tahun dimana pembatasan impor diterapkan.³⁸

6) Pasal 11 ayat 2c (iii) GATT 1994

³³ Pasal 11 ayat 2c (i) GATT 1994 mengatakan bahwa “*The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate: (i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted*”. Lihat GATT, ps. 11 ayat 2c(i)

³⁴ WTO Dispute Settlement Body, “Canada — Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon,” (1988), para 62

³⁵ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 320

³⁶ Pasal 11 ayat 2c(ii) GATT 1994 mengamanatkan bahwa “*The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate: to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level*”. Lihat GATT, ps. 11 ayat 2c(ii)

³⁷ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 344

³⁸ WTO Dispute Settlement Body, “European Economic Community — Restrictions on Imports of Dessert Apples — Complaint by Chile,” (1989), para 12.19

Selanjutnya, dalam Pasal 11 ayat 2c (iii) GATT 1994³⁹, terdapat pengecualian pembatasan impor yang diterapkan untuk membatasi kuantitas yang diizinkan untuk diproduksi dari produk hewani, yang mana produksi tersebut secara langsung bergantung sepenuhnya atau sebagian besar kepada komoditas impor jika produksi domestik komoditas tersebut dapat diabaikan. Dalam pengecualian ini *sub-committee on quantitative restriction* konferensi Havana mengatakan bahwa jika produksi bergantung pada dua atau lebih impor bahan makanan hewan, maka bahan-bahan tersebut harus dipandang sebagai satu komoditas. Akibatnya adalah pembatasan impor berlaku bagi total impor secara keseluruhan tanpa mengalokasikan pembatasan kepada bahan makanan hewan secara individu.⁴⁰

B. Pasal 20 GATT 1994

Bahwa GATT 1994 menghargai kebijakan yang dibuat oleh negara anggota dan memperbolehkan negara anggota untuk mengambil kebijakan yang pada dasarnya bertentangan dengan GATT 1994, namun tetap dengan memperhatikan beberapa prasyarat. Tujuan diberikannya pengecualian umum pada Pasal 20 ini adalah untuk memastikan bahwa komitmen negara anggota sebagaimana diamanatkan oleh GATT 1994 tidak menghalangi negara anggota untuk mencapai tujuan dari kebijakan-kebijakan dalam negerinya.⁴¹ Berkaitan dengan hal ini, terdapat sepuluh pengecualian umum yang ditetapkan Pasal 20 GATT 1994.

Pertama, pengecualian yang diperbolehkan jika kebijakan yang diambil oleh negara anggota diperlukan untuk melindungi moral publik; Kedua, kebijakan negara anggota yang diperlukan untuk melindungi manusia, hewan atau tanaman atau kesehatan; Ketiga, pengecualian yang berkaitan dengan impor atau ekspor emas atau perak; Keempat, kebijakan negara anggota yang diperlukan untuk menjaga kepatuhan hukum atau regulasi yang pada dasarnya tidak bertentangan dengan GATT 1994, termasuk yang berhubungan dengan penegakan kepabeanan, penegakan monopoli yang dijalankan dibawah Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 17 perjanjian ini, perlindungan paten, merek, dan hak cipta, dan pencegahan praktik-praktik penipuan; Kelima, pengecualian yang berhubungan dengan produk dari hasil pekerja penjara.

Pengecualian yang keenam mencakup kebijakan yang diterapkan untuk melindungi kekayaan nasional yang memiliki nilai artistik, bersejarah atau arkeologi; ketujuh pengecualian yang berkaitan dengan konservasi sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui jika kebijakan yang dibentuk berhubungan dengan pembatasan produksi atau konsumsi domestik; kedelapan yakni kebijakan yang diambil untuk mengikuti kewajiban dibawah perjanjian komoditas internasional (*Intergovernmental commodity agreement*) yang sesuai dengan kriteria yang diajukan dan disetujui oleh negara anggotanya; kesembilan yaitu pengecualian yang mencakup pembatasan ekspor pada produk material domestik yang diperlukan untuk

³⁹ Pasal 11 ayat 2c (iii) GATT 1994 mengamanatkan bahwa “*The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, * necessary to the enforcement of governmental measures which operate: to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible*”. Lihat GATT, ps. 11 ayat 2c (iii)

⁴⁰ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 345

⁴¹ World Trade Organization, “Exceptions to WTO Rules: General Exceptions, Security Exceptions, Regional Trade Agreements (RTAs), Balance of Payments (BOPs) & Waivers,” hlm. 4, dapat diakses pada 30 April 2018 pukul 15.09 WIB melalui https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_382/Module_537/ModuleDocuments/eWTO-M8-R1-E.pdf

memastikan kuantitas yang esensial material tersebut untuk industri pengolahan dalam negeri selama periode dimana harga material tersebut berada di bawah harga dunia. Pembatasan ini dilakukan sebagai bagian dari rencana stabilisasi pemerintah; dan kesepuluh yaitu pengecualian atas kebijakan yang esensial bagi akuisisi atau distribusi produk pada umumnya atau pada pasokan lokal yang kurang. Namun perlu diperhatikan bahwa kebijakan ini harus sesuai dengan prinsip bahwa tiap negara anggota berhak atas pembagian yang adil terhadap pasokan internasional dari produk tersebut. Kebijakan ini juga harus dihentikan ketika penyebab kurangnya pasokan telah tiada.⁴² Dalam menganalisis Pasal 20 GATT 1994, terdapat beberapa hal penting yang perlu diperhatikan.

1) Tes Dua Tingkatan Pasal 20 GATT 1994

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, tetap terdapat prasyarat yang harus dipenuhi agar penerapan pengecualian umum ini dapat diberlakukan. Maka dari itu, GATT 1994 mengenal apa yang dinamakan tes dua tingkatan (*two-tier test*). Dalam *two-tier test*, agar pengecualian dapat diberikan maka negara anggota harus membuktikan dua hal, yaitu pertama, ia harus membuktikan bahwa kebijakan menyimpangnya termasuk ke dalam salah satu pengecualian yang terdapat dalam Pasal 20 (a) sampai (j). Kedua, setelah dipandang bahwa kebijakan tersebut termasuk ke dalam salah satu pengecualian Pasal 20, maka harus dibuktikan juga bahwa kebijakan menyimpang tersebut diberlakukan sesuai dengan *chapeau* (paragraf pembukaan) Pasal ini.⁴³ *Chapeau* Pasal 20 GATT 1994 mengatakan bahwa:

*Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade.*⁴⁴

Agar suatu kebijakan dapat diberlakukan sesuai dengan *chapeau* Pasal 20, maka kebijakan tersebut tidak boleh diterapkan dengan cara yang sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan sehingga menyebabkan diskriminasi antar negara yang memiliki kondisi yang sama, dan juga kebijakan tersebut tidak boleh dibentuk sebagai hambatan perdagangan internasional yang tersembunyi.⁴⁵ Urutan pembuktian dari *two-tier test* juga tidak dapat dibalik, artinya *chapeau* tidak boleh dibuktikan terlebih dahulu sebelum pembuktian kebijakan negara anggota yang masuk ke dalam salah satu pengecualian. Tidak bolehnya pemutaran urutan pembuktian dikarenakan pembuktian ini mencerminkan struktur fundamental dan logika dari Pasal 20 GATT 1994.⁴⁶

2) Interpretasi istilah “*necessary*” dalam Pasal 20 (a), (b), dan (d)

Dari kesekian banyak pengecualian umum ini, terdapat kata kunci yang perlu diinterpretasikan lebih lanjut agar dapat dipahami secara menyeluruh. Dalam Pasal 20 (a), (b), dan (d) terdapat kata “yang diperlukan” atau sebagaimana yang disebut dalam ayat tersebut sebagai “*necessary*”. Istilah *necessary* mengacu pada berbagai tingkatan “keperluan”. Di salah satu ujung dari rangkaian ini terdapat tingkatan tertinggi keperluan

⁴² GATT., ps. 20 ayat (1) – (10)

⁴³ World Trade Organization, WTO Rules and Environmental Policies: GATT Exceptions, dapat diakses pada 29 April 2018 pukul 07.12 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm

⁴⁴ GATT, ps. 20

⁴⁵ World Trade Organization, *Exceptions to WTO*, hlm. 12

⁴⁶ WTO Appellate body, “United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products,” (1998), para. 119

yakni “sesuatu yang harus ada”, dan di ujung lainnya terdapat keperluan yang diartikan “untuk membuat kontribusi”. Tingkatan “keperluan” yang dimaksud dalam Pasal ini lebih mengarah kepada tingkatan tertinggi, yaitu kebijakan yang harus ada.⁴⁷

Selanjutnya, untuk menentukan apakah kebijakan menyimpang diperbolehkan oleh Pasal ini, maka harus dilakukan *necessity test* yang mencakup kegiatan *weighing-and-balancing* beberapa faktor. Faktor yang dipertimbangkan dalam *necessity test* ini ialah kontribusi yang telah dibuat oleh kebijakan yang bersangkutan terhadap pencapaian tujuannya, pentingnya nilai dan kepentingan yang dikorbankan, dan tingkat hambatan kebijakan tersebut.⁴⁸

Selain ketiga faktor yang sebelumnya telah disebutkan, kebijakan yang bersangkutan harus dibandingkan dengan kemungkinan kebijakan alternatif lainnya yang tersedia. Perbandingan dengan alternatif kebijakan lainnya ini diperlukan untuk menentukan apakah alternatif kebijakan tersebut lebih tidak menghambat perdagangan, dan memiliki tingkat kontribusi yang sama atas pencapaian tujuan kebijakan.⁴⁹ Namun juga perlu diperhatikan bahwa kebijakan alternatif ini harus dapat diimplementasikan secara logis yang mana kebijakan alternatif dapat berkontribusi atas tujuan akhir yang hendak dicapai.⁵⁰ Artinya adalah kebijakan alternatif yang tidak dapat diimplementasikan dan hanya berupa suatu teori semata tidak dapat dikategorikan sebagai suatu kebijakan alternatif.

Kegiatan *weighing-and-balancing* dari *necessity test* pada dasarnya merupakan suatu kegiatan yang melibatkan penempatan seluruh variabel persamaan bersama-sama dan mengevaluasi hubungan variabel tersebut satu sama lain setelah diperiksa secara individual untuk memperoleh hasil akhir.⁵¹ Pada akhirnya semakin suatu kebijakan dianggap penting dan vital bagi nilai bersama yang hendak dicapai suatu negara, semakin mudah juga kebijakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai kebijakan yang “*necessary*”.⁵²

3) Interpretasi Chapeau Pasal 20 GATT 1994

Untuk mencegah penyalahgunaan pengecualian yang diperbolehkan oleh Pasal 20 GATT 1994, *chapeau* Pasal ini melarang dua macam cara penerapan kebijakan. Dalam hal ini dikatakan bahwa pertama, kebijakan yang menyimpang tidak boleh dijalankan dengan cara yang sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan sehingga menyebabkan diskriminasi antar negara yang memiliki kondisi yang sama. Kedua, kebijakan tersebut tidak boleh dibentuk sebagai hambatan perdagangan internasional yang tersembunyi.⁵³

Kebijakan suatu negara dapat dikatakan dijalankan dengan cara yang sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan sehingga menyebabkan diskriminasi antar negara yang memiliki kondisi yang sama jika memenuhi beberapa elemen. Pertama, penerapan kebijakan tersebut menyebabkan diskriminasi. Kedua, kebijakan tersebut memiliki karakter yang karakter sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan. Ketiga, diskriminasi terjadi antara negara yang memiliki kondisi yang sama.⁵⁴ Untuk menentukan

⁴⁷ World Trade Organization, *Exceptions to WTO*, hlm. 9

⁴⁸ WTO Appellate body, “Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres,” (2007), para. 178

⁴⁹ *Ibid*, para. 156

⁵⁰ WTO Appellate body, “Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef,” (2000), para. 166

⁵¹ *Ibid*, para. 162

⁵² World Trade Organization, *Exceptions to WTO*, hlm. 11

⁵³ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 564

⁵⁴ US – Shrimp, para. 150



apakah kebijakan yang dimaksud menyebabkan diskriminasi yang sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan, diperlukan suatu analisis yang berhubungan dengan penyebab atau latar belakang terjadinya diskriminasi.⁵⁵ Kebijakan yang sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan dikatakan terjadi ketika argumen yang diberikan untuk membenarkan diskriminasi tersebut tidak memiliki hubungan logis atau bertentangan dengan tujuan yang hendak dicapai dalam Pasal 20 GATT 1994.⁵⁶

Selanjutnya laporan panel dalam kasus *US – Imports of Certain Automotive Spring Assemblies* memberikan penjelasan terkait penentuan kebijakan yang merupakan hambatan perdagangan tersembunyi. Berkaitan dengan hal ini, dalam menentukan kebijakan yang merupakan hambatan perdagangan tersembunyi objek analisisnya lebih mengarah kepada penerapan dari kebijakan tersebut, dan bukan kebijakan itu sendiri.⁵⁷ Terdapat tiga kriteria yang harus dipenuhi. Pertama harus dilihat apakah kebijakan tersebut dipublikasikan atau tidak. Kedua, harus ditimbang apakah penerapan kebijakan tersebut berkontribusi pada diskriminasi yang sewenang-wenang dan tidak dapat dibenarkan. Dan ketiga, harus diperhatikan desain, arsitektur, dan struktur dari kebijakan yang dipermasalahkan.⁵⁸

C. Tinjauan Terhadap Putusan Panel Dan *Appellate Body* Dalam Kasus Indonesia – *Import Licensing Regimes*

Amerika Serikat dan Selandia Baru memandang Indonesia telah melanggar ketentuan larangan pembatasan kuantitatif pada 18 kebijakan yang terdapat dalam rezim lisensi impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan Indonesia.⁵⁹ Kasus ini berujung pada putusan panel dan *Appellate Body* yang menetapkan bahwa 18 kebijakan yang terdapat dalam rezim lisensi impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan Indonesia merupakan suatu pembatasan kuantitatif yang diterapkan melalui rezim lisensi impor yang menimbulkan hambatan yang membatasi impor atau larangan impor, bergantung kepada jenis masing-masing kebijakan.

1. Tinjauan Apakah Rezim Lisensi Impor Produk Hortikultura dan Hewan dan Produk Hewan Indonesia termasuk ke dalam Ruang Lingkup Pembatasan Kuantitatif

Indonesia berargumen bahwa Indonesia pada hakikatnya tidak menentang karakterisasi 18 kebijakan dalam rezim lisensi impor produk hortikultural dan hewan dan produk hewannya tersebut. Indonesia lebih lanjut berargumen bahwa kebijakan-kebijakannya berada diluar lingkup pembatasan kuantitatif karena dijalankan melalui prosedur lisensi impor otomatis. Berkaitan dengan hal ini, dalam pertimbangannya panel condong untuk sepakat dengan argumen Selandia Baru dan Amerika Serikat. Bahwa penentuan apakah suatu kebijakan merupakan pembatasan kuantitatif dalam konteks lisensi impor tidak bergantung pada prosedur lisensi impor otomatis atau non-otomatis. Selandia Baru menekankan pentingnya perbedaan antara prosedur lisensi impor dan hambatan perdagangan yang diterapkan melalui lisensi impor. Selain itu, Amerika Serikat mengatakan bahwa Pasal 11

⁵⁵ Brazil – Retreaded Tyres, para. 225

⁵⁶ World Trade Organization, *Exceptions to WTO*, hlm. 13

⁵⁷ World Trade Organization, *WTO Analytical Index*, hlm. 565

⁵⁸ World Trade Organization, *Exceptions to WTO*, hlm. 14

⁵⁹ para. 7.73, 7.101, 7.122, 7.144, 7.166, 7.188, 7.210, 7.234, 7.256, 7.285, 7.310, 7.337, 7.363, 7.384, 7.415, 7.346, 7.465, dan 7.488

GATT 1994 tidak mengecualikan prosedur lisensi impor otomatis. Sebaliknya, lisensi impor dapat berdampak pada hambatan perdagangan yang dilarang oleh Pasal ini. Maka dari itu, label “otomatis” dari prosedur lisensi impor sejatinya bukan merupakan suatu pengecualian.

Panel menambahkan bahwa perjanjian lisensi impor tidak dibuat untuk mengecualikan prosedur lisensi impor otomatis dari ketentuan larangan pembatasan kuantitatif yang ada di Pasal 11 GATT 1994. Pasal 2 ayat 2(a) dari perjanjian lisensi impor juga mengatakan bahwa prosedur lisensi impor otomatis tidak boleh dijalankan sedemikian rupa sehingga membatasi impor. Selain itu negara anggota WTO harus memastikan bahwa prosedur administratif yang digunakan untuk mengimplementasikan rezim lisensi impor harus dijalankan sesuai dengan ketentuan GATT 1994. Maka dari itu panel dinilai telah tepat dalam memutuskan tidak relevannya pembelaan prosedur lisensi impor otomatis terhadap larangan pembatasan kuantitatif.

Untuk menentukan apakah kebijakan yang bermasalah memenuhi unsur pembatasan kuantitatif, panel juga telah tepat dalam memberlakukan prosedur two-step analysis. Prosedur ini mengamanatkan bahwa panel harus mempertimbangkan dua hal dalam penentuan pembatasan kuantitatif. Pertama harus dilihat apakah penggugat telah menunjukkan bahwa kebijakan yang dipertanyakan termasuk ke dalam jenis yang tercakup oleh larangan pembatasan kuantitatif. Kedua panel harus mempertimbangkan apakah penggugat telah menunjukkan bahwa kebijakan tersebut menimbulkan larangan atau hambatan bagi kegiatan impor.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam paragraf sebelumnya, berkaitan dengan tahap pertama analisis ini, kedua kedua penggugat mengatakan bahwa semua kebijakan dalam rezim lisensi impor Indonesia menyebabkan hambatan yang memiliki sifat pembatasan perdagangan terhadap impor produk hortikultura dan hewan dan produk hewan. Kebijakan tersebut bukan merupakan bea, pajak, ataupun biaya lainnya sehingga termasuk ke dalam ruang lingkup pembatasan kuantitatif. Dengan lebih spesifik, kedua penggugat mengatakan bahwa jenis pembatasan kuantitatif yang diterapkan pada kesemua kebijakan Indonesia yang dipertanyakan merupakan suatu “lisensi impor” atau secara alternatif berupa “kebijakan lain”. Berkaitan dengan apakah kebijakan tersebut menimbulkan larangan atau hambatan bagi kegiatan impor maka harus ditinjau masing-masing kebijakan yang diterapkan oleh Indonesia. sehubungan dengan hal ini, terdapat 18 kebijakan yang diterapkan Indonesia.

Kebijakan 1 yaitu terbatasnya aplikasi dan periode keberlakuan lisensi. Inti dari argumen dalam kebijakan ini terpusat pada fakta bahwa produk hortikultura tidak dapat dikirim dari negara pengeksport ke Indonesia sebelum persetujuan impor untuk periode tersebut diterbitkan.⁶⁰ Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa kebijakan ini dapat dikatakan terancang dan terstruktur sedemikian rupa sehingga berakibat pada pembatasan peluang kompetisi bagi importir yang disebabkan oleh terbatasnya akses pasar bagi produk impor di Indonesia.⁶¹

Kebijakan 2 merupakan syarat impor yang tetap dan periodik. Kebijakan ini terdiri atas persyaratan untuk hanya melakukan impor produk hortikultura setelah memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam RIPH dan persetujuan impor, yang tidak boleh diubah selama periode keberlakuan lisensi. Dalam hal ini, kebijakan 2 dipandang menimbulkan dampak seperti kuota impor yang dilarang oleh amanat larangan pembatasan kuantitatif.⁶²

⁶⁰ WTO Dispute Settlement Body, Indonesia – import licensing regime, para 7.79

⁶¹ WTO Dispute Settlement Body, “Indonesia – import licensing regime,” (2016), para. 7.90

⁶² GATT 1994, ps. 11 ayat 1

Kebijakan 3 yakni syarat realisasi 80%. Dalam kebijakan ini, importir wajib mengimpor setidaknya 80% produk hortikultura bagi tiap jenis produk yang ditentukan dalam persetujuan impornya dalam jangka waktu 6 bulan.⁶³ Syarat ini sejatinya dapat menimbulkan disentif terhadap kegiatan impor yang merupakan salah satu pertimbangan telah terjadinya hambatan impor.⁶⁴

Kebijakan 4 adalah persyaratan periode panen. Kebijakan ini mensyaratkan bahwa impor produk hortikultura hanya dapat dilakukan di luar masa sebelum panen raya, panen raya dan sesudah panen raya dalam jangka waktu tertentu. dalam periode waktu tertentu yang ditentukan oleh Menteri Pertanian dan disampaikan kepada Menteri Perdagangan.⁶⁵ Penerapan kebijakan ini tidak hanya menghambat persaingan, namun, juga dipandang dapat menyebabkan larangan atau hambatan perdagangan bagi jangka waktu importir dapat melakukan impor yang dilarang oleh amanat larangan pembatasan kuantitatif.⁶⁶

Kebijakan 5 adalah syarat kapasitas dan kepemilikan tempat penyimpanan. Kebijakan ini mensyaratkan importir untuk memiliki tempat penyimpanannya sendiri dengan kapasitas yang cukup untuk menampung kuantitas yang diminta dalam aplikasi impornya.⁶⁷ Dapat dikatakan bahwa kebijakan ini secara eksplisit membatasi volume produk yang dapat diimpor sesuai dengan jumlah maksimum yang dapat disimpan importir dalam tempat penyimpanannya.

Kebijakan 6 merupakan syarat penggunaan, penjualan, dan distribusi produk hortikultura. mensyaratkan bahwa Importir Produsen produk hortikultura hanya dapat mengimpor produk hortikultura sebagai bahan baku atau bahan penolong untuk kebutuhan proses produksi industri yang dimilikinya dan dilarang memperdagangkan atau memindahtangankan.⁶⁸ Lain halnya dengan importir terdaftar yang hanya dapat hanya dapat memperdagangkan atau memindahtangankan Produk Hortikultura yang diimpornya kepada Distributor dan dilarang untuk memperdagangkan atau memindahtangankan kepada konsumen langsung atau pengecer (retailer).⁶⁹ Dalam kebijakan ini, panel menilai bahwa kebijakan ini mempengaruhi rencana bisnis importir terdaftar karena produk impor harus disalurkan kepada distributor sebelum bisa dipasarkan kepada konsumen melalui supermarket dan vendor lainnya.

Kebijakan 7 merupakan harga referensi untuk cabai dan bawang merah. Jika harga cabai dan bawang merah untuk konsumsi di pasaran berada di bawah harga referensi yang ditetapkan maka kegiatan impor akan ditunda sampai harga kembali mencapai harga referensi.⁷⁰ Kebijakan ini sejatinya dapat menimbulkan ketidakpastian impor sebagai konsekuensi logis dari ketidaktransparanan sistem. Dalam hal ini, metodologi dan parameter perhitungan harga referensi tidak dipublikasikan dan dapat dievaluasi kembali kapan saja. Pada sisi lain, rancangan dan struktur dari kebijakan ini memberi insentif kepada para importir untuk menjadi konservatif dalam jumlah produk yang ingin diimpor.

⁶³ Indonesia, Menteri Perdagangan, *Peraturan Menteri Perdagangan tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura*, Nomor PM 47 Tahun 2013, ps. 14A

⁶⁴ WTO Dispute Settlement Body, *Colombia – Ports of Entry*, para. 7.240

⁶⁵ Indonesia, Menteri Pertanian, *Peraturan Menteri Pertanian tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura*, Nomor PM 86 Tahun 2013, ps. 5 ayat (1) dan (2)

⁶⁶ GATT 1994, ps 11 ayat (1)

⁶⁷ Indonesia, Menteri Perdagangan, Indonesia, Menteri Perdagangan, *Peraturan Menteri Perdagangan tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura*, Nomor PM 16 Tahun 2013, ps. 8 ayat 1(e)

⁶⁸ *Ibid*, ps. 7

⁶⁹ *Ibid*, ps. 15

⁷⁰ Indonesia, Permendag No. 47 Tahun 2013, ps. 14B ayat (2)

Kebijakan 8 yakni syarat panen 6 bulan. Kebijakan ini sejatinya mengamanatkan bahwa semua produk hortikultura segar harus dipanen kurang dari 6 bulan sebelum diimpor. Atas hal tersebut, dapat dikatakan bahwa kebijakan ini pada dasarnya merupakan suatu larangan impor yang dilarang oleh amanat larangan pembatasan kuantitatif.⁷¹

Kebijakan 9 adalah rezim lisensi impor produk hortikultura Indonesia secara keseluruhan. Dengan melihat bahwa kebijakan-kebijakan lain dalam rezim lisensi impor produk hortikultura Indonesia yang merupakan pembatasan kuantitatif, dapat dikatakan bahwa kebijakan 9 menimbulkan hambatan yang membatasi impor sehingga bertentangan dengan larangan pembatasan kuantitatif.⁷²

Kebijakan 10 yaitu larangan impor hewan dan produk hewan tertentu. Kebijakan ini dipandang mengamanatkan adanya suatu daftar positif atas produk hewan impor. Bahwa hewan dan produk olahannya yang tidak termasuk ke dalam lampiran 1 Peraturan Menteri Perdagangan No. 46 Tahun 2013 dan Peraturan Menteri Pertanian No. 139 Tahun 2014, atau hewan dan produk olahannya yang tidak termasuk ke dalam lampiran 2 di peraturan yang sama tidak diperbolehkan untuk diimpor.⁷³ Sejatinya kebijakan ini bertentangan dengan ketentuan larangan pembatasan kuantitatif karena merupakan suatu larangan impor.

Kebijakan 11 yaitu terbatasnya aplikasi dan periode keberlakuan lisensi. Inti dari argumen kedua penggugat berfokus pada fakta bahwa hewan dan produk hewan tidak dapat dikirim dari negara pengeksport ke Indonesia sebelum persetujuan impor untuk periode tersebut diterbitkan.⁷⁴ Kebijakan ini dapat dikatakan terancang dan terstruktur sedemikian rupa sehingga berakibat pada pembatasan peluang kompetisi bagi importir yang disebabkan oleh terbatasnya akses pasar bagi produk impor di Indonesia.

Kebijakan 12 merupakan syarat impor yang tetap dan periodik. Kebijakan ini pada dasarnya terdiri atas persyaratan untuk hanya melakukan impor hewan dan produk hewan setelah memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam rekomendasi dan persetujuan impor.⁷⁵ Selain itu terdapat larangan untuk mengubah negara asal, unit usaha asal, tempat pemasukan, jenis/kategori karkas, daging, dan/atau olahannya terhadap rekomendasi yang telah diterbitkan.⁷⁶ Atas hal tersebut, dapat dikatakan bahwa kebijakan ini memiliki dampak yang sama seperti kuota impor dan kebijakan ini juga memiliki dampak negatif terhadap peluang persaingan atas produk impor.⁷⁷

Kebijakan 13 yakni syarat realisasi 80%. Dalam hal ini, terdapat keharusan bagi importir untuk merealisasikan impor hewan dan produk hewan setidaknya 80% dari

⁷¹ WTO Dispute settlement body, Indonesia – import licensing regime, para 7.241

⁷² *Ibid*, para. 7.269

⁷³ *Ibid* para 2.50

⁷⁴ *Ibid*, para. 7.79

⁷⁵ Syarat tersebut tersurat dalam permohonan Rekomendasi yang harus memuat: a) nomor Rekomendasi; b) nama, alamat pemohon, dan alamat tempat penyimpanan berpendingin (cold storage); c) nomor dan tanggal surat permohonan; d) negara asal; e) nama dan nomor establishment unit usaha pemasok; f) jenis/kategori karkas, daging, dan/atau olahannya beserta kode HS; g) persyaratan teknis kesehatan masyarakat veteriner; h) tempat pemasukan; i) masa berlaku Rekomendasi; dan j) tujuan penggunaan. Lihat Indonesia, Menteri Pertanian, *Peraturan Menteri Pertanian tentang Pemasukan Karkas, Daging, dan/atau Olahannya Ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia*, Nomor PM 139 tahun 2014, ps. 30. Selain itu pemasukan karkas, daging, dan/atau olahannya harus memenuhi persyaratan: a) jenis karkas, daging, dan/atau olahannya; b) negara asal dan unit usaha; dan c) kemasan, label, dan pengangkutan. Lihat *Ibid*, ps. 7. Lebih jauh lagi, Persyaratan label harus dibuat dengan mencantumkan: a) negara tujuan Indonesia; b) Nomor Kontrol Veteriner (Establishment Number); c) tanggal penyembelihan, pemotongan, dan/atau tanggal produksi; d) jumlah, jenis, dan spesifikasi karkas, daging, dan/atau olahannya; dan e) tanda halal bagi yang dipersyaratkan. Lihat *Ibid*, ps. 19

⁷⁶ *Ibid*, ps. 33 (a)

⁷⁷ WTO Dispute settlement body, Indonesia – import licensing regime, para. 7.345

akumulasi persetujuan impor selama 1 tahun.⁷⁸ Kebijakan ini dapat dikatakan disentif terhadap kegiatan impor yang merupakan salah satu pertimbangan telah terjadinya hambatan impor. Hal ini terjadi karena kebijakan ini mendorong importir untuk mengurangi kuantitas yang diminta dalam pengajuan rekomendasi dan persetujuan impornya.⁷⁹

Kebijakan 14 adalah syarat penggunaan, penjualan, dan distribusi daging dan jeroan. Sejatinya kebijakan ini menyebabkan hambatan impor dengan mempengaruhi peluang kompetisi bagi produk impor. Hal ini disebabkan karena kebijakan ini menghalangi hewan dan produk hewan impor untuk sampai pada toko eceran, yang berarti mengurangi peluang bagi produk impor untuk sampai kepada konsumen secara langsung.⁸⁰

Kebijakan 15 yakni syarat pembelian daging lokal. Kebijakan ini pada dasarnya mengamatkan Pelaku usaha, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah yang melakukan pemasukan daging ruminansia besar untuk menyerap daging sapi lokal dari rumah potong hewan yang telah memiliki Nomor Kontrol Veteriner.⁸¹ Berkaitan dengan hal ini, persyaratan untuk memasukan tingkat minimum produk lokal ke dalam kegiatan impor, baik dengan melakukan pembelian dari produsen lokal atau dengan pengembangan manufaktur lokal dapat dikatakan menyebabkan dampak pembatasan impor secara langsung.⁸² Maka dari itu, kebijakan 15 merupakan suatu hambatan yang menyebabkan hambatan impor.

Kebijakan 16 yaitu harga referensi daging. Kebijakan ini dapat ditafsirkan secara sederhana. Ketika harga daging sapi jenis potongan sekunder berada di bawah harga referensi, maka impor hewan dan produk hewan yang tercantum dalam lampiran 1 Peraturan Menteri Perdagangan No. 46 Tahun 2013 akan “ditunda”.⁸³ Kebijakan ini sejatinya dapat menimbulkan ketidakpastian impor sebagai konsekuensi logis dari ketidaktransparanan sistem. Dalam hal ini, metodologi dan parameter perhitungan harga referensi tidak dipublikasikan dan dapat dievaluasi kembali kapan saja. Pada sisi lain, rancangan dan struktur dari kebijakan ini memberi insentif kepada para importir untuk menjadi konservatif dalam jumlah produk yang ingin diimpor.

Kebijakan 17 merupakan rezim lisensi impor hewan dan produk hewan secara keseluruhan. Dengan melihat bahwa kebijakan-kebijakan lain dalam rezim lisensi impor hewan dan produk hewan merupakan pembatasan kuantitatif, panel dinilai telah tepat dalam memutuskan bahwa kebijakan 17 menimbulkan hambatan yang membatasi impor yang bertentangan dengan amanat larangan pembatasan kuantitatif.⁸⁴

Pada kebijakan 18 yang merupakan persyaratan kecukupan produksi domestik untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Dalam kebijakan ini, ketika produksi domestik cukup untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri maka kebijakan 18 akan melarang impor beberapa produk. Lebih jauh lagi, kebijakan ini juga membatasi akses pasar untuk produk impor dengan menciptakan ketidakpastian bagi importir. Ketidakpastian ini didasari fakta bahwa impor hanya boleh dilakukan jika pasokan domestik dipandang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.⁸⁵

⁷⁸ Indonesia, Menteri Perdagangan, *Peraturan Menteri Perdagangan tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan*, Nomor PM 46 tahun 2013, ps. 13

⁷⁹ WTO Dispute Settlement Body, Colombia – Ports of Entry, para. 7.240

⁸⁰ WTO Dispute Settlement body, Indonesia – import licensing regime, para. 7.389

⁸¹ Indonesia, Permentan No. 139 Tahun 2014, ps. 5 ayat (1)

⁸² WTO Dispute settlement body, “Argentina – import measures,” (2014), para 6.258

⁸³ Indonesia, Permendag No. 46 Tahun 2013, ps.14 ayat (1)

⁸⁴ *Ibid*, para. 7.478

⁸⁵ WTO Dispute settlement body, Indonesia – import licensing regime, para. 7.473

2. Tinjauan Pasal 20 (a) GATT 1994 Sebagai Pembenaan terhadap Rezim Lisensi Impor Produk Hortikultura Indonesia

Pasal 20 (a) GATT 1994⁸⁶ digunakan sebagai salah satu pembelaan Indonesia atas pembatasan kuantitatif yang dijalankan melalui kebijakan 5, 6, dan 9 dalam rezim lisensi impor produk hortikultura. Pembenaan ini diajukan Indonesia dengan mengatakan bahwa pembatasan kuantitatif dari kebijakan 5 dapat dikecualikan karena kepemilikan tempat penyimpanan merupakan sesuatu yang diperlukan untuk melindungi status halal dari makanan yang dipasarkan di Indonesia. Persyaratan kepemilikan tempat penyimpanan ini juga diperlukan untuk menunjukkan komitmen importir dalam mengikuti pedoman halal. Indonesia menyatakan bahwa karena rendahnya kesadaran masyarakat akan produk yang halal, maka pemerintah harus memegang peran utama dalam memastikan bahwa semua produk yang dijual di Indonesia adalah halal.

Selanjutnya, pembatasan kuantitatif dari kebijakan 6 dapat dikecualikan karena umumnya masyarakat Indonesia berasumsi bahwa semua makanan yang dijual di pasar tradisional adalah halal. Indonesia menambahkan, sistem pelabelan mengenai kehalalan suatu makanan tidak digunakan secara luas di pasar tradisional. Maka darinya, demi menghindari kekeliruan konsumen akan halalnya suatu makanan, pemerintah harus mengatur kemana produk hortikultura impor akan digunakan. Tindakan ini sejatinya membutuhkan penerapan sistem labeling, sehingga kebijakan 6 bisa dibilang masuk ke dalam ruang lingkup Pasal 20 (a) GATT 1994.

Dalam logika umum, terbilang sulit untuk menentukan hubungan antara label halal dan produk hortikultura yang pada dasarnya merupakan produk halal. Pendapat ini ditekankan oleh kedua penggugat yang menyatakan bahwa tidak ada ketentuan halal yang berlaku bagi produk hortikultura karena produk hortikultura sejatinya halal. Maka dari itu, kedua penggugat memohon agar panel pembelaan Indonesia atas Pasal 20 (a) GATT 1994 bagi rezim lisensi impor produk hortikultura. Indonesia tidak dapat mengelaborasi dan menyebutkan peraturan mengenai persyaratan halal yang berlaku bagi produk hortikultura, sebagaimana ditunjukkan dalam kutipan pertanyaan panel No. 116(c)⁸⁷.

Lebih jauh lagi, Peraturan Menteri Perdagangan No. 16 Tahun 2013 sebagaimana diamandemen oleh Peraturan Menteri Perdagangan No. 47 Tahun 2013 sebagai payung hukum dari kebijakan 5 dan 6 tidak menjadikan perlindungan produk halal sebagai tujuannya. Peraturan ini dibentuk sejatinya dalam rangka perlindungan konsumen, kepastian berusaha, transparansi, dan penyederhanaan proses perizinan, serta tertib administrasi impor. Panel menilai bahwa pernyataan umum mengenai tujuan dilakukannya pembatasan kuantitatif tidak

⁸⁶ Pasal 20(a) GATT 1994 menyatakan bahwa “*Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:...* (a) Necessary to protect public morals. Lihat GATT 1994, ps. 20(a)

⁸⁷ Dalam sidangnya, Panel menanyakan perwakilan Indonesia mengenai persyaratan halal yang berlaku bagi produk hortikultura.

Pane : “*Please identify the government regulations on Halal requirements that specifically apply to horticultural products? In particular, are domestically-produced or imported horticultural products required to bear a Halal logo? If so, at which stage(s) of the distribution and/or importation processes, are the relevant inspection, certification, and Halal approval procedures completed?*”

Indonesia : “*For animal and animal products, the legal basis for halal certification can be found in several different regulations:..*” Lihat Indonesia – import licensing regime, footnote no. 1931

cukup untuk menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara kebijakan yang dipermasalahkan dengan tujuan perlindungan moral publik dalam Pasal 20 (a) GATT 1994. Indonesia perlu menunjukkan bahwa kebijakan pembatasan kuantitatif yang dipermasalahkan sebetulnya dibutuhkan untuk melindungi moral publik, yang mana dalam hal ini adalah perlindungan produk halal. Atas argumen-argumen diatas, dapat dikatakan bahwa Indonesia gagal dalam menunjukkan adanya hubungan antara perlindungan moral publik dan kebijakan 5 dan 6.

3. Tinjauan Pasal 20 (b) GATT 1994 Sebagai Pembeneran terhadap Rezim Lisensi Impor Produk Hortikultura Indonesia

Secara singkat, Pasal 20 (b) GATT 1994⁸⁸ merupakan Pasal yang digunakan Indonesia untuk memastikan bahwa pembatasan kuantitatif yang diterapkan melalui kebijakan 4, 5, 6, 7, 8, dan 9 diperlukan untuk melindungi kesehatan masyarakat dari produk impor. Hal ini didasari oleh Peraturan Menteri Perdagangan No. 16 Tahun 2013 sebagaimana diamandemen oleh Peraturan Menteri Perdagangan No. 47 Tahun 2013 sebagai sebagai payung hukumnya yang menyatakan bahwa peraturan ini dibentuk dalam rangka perlindungan konsumen, kepastian berusaha, transparansi, dan penyederhanaan proses perizinan, serta tertib administrasi impor.⁸⁹ Pertimbangan ini sebetulnya ditujukan untuk melindungi konsumen, namun Indonesia dinilai telah gagal dalam mengelaborasi lebih lanjut melalui ketentuan-ketentuan spesifik lainnya dalam peraturan ini mengenai bagaimana konsumen dapat terlindungi.⁹⁰ Indonesia juga tidak dapat mengemukakan dasar lain yang menyatakan bahwa terdapat hubungan bahwa perlindungan konsumen dapat dicapai melalui kebijakan-kebijakan tersebut.⁹¹

Argumen yang dipaparkan diatas sedikit berbeda dengan kebijakan 8 dimana Indonesia dapat menjelaskan hubungan antara kebijakan 8 dan keamanan pangan. Dengan referensi dari penjelasan *Food and Agriculture Organization* (FAO) mengenai penyimpanan panen hortikultura sebagai sumbernya, Indonesia mengatakan bahwa beberapa produk hortikultura memiliki masa penyimpanan yang singkat.⁹² Indonesia juga menambahkan argumennya melalui artikel akademik dari Dr. Diane M. Barrett yang berjudul “*Maximizing the Nutritional Value of Fruits & Vegetables*”.⁹³ Artikel ini membahas keamanan pangan, dalam artian akses konsumen terhadap produk hortikultura yang segar, bernutrisi, bebas bahan kimia dan pengawet memiliki hubungan dengan penyimpanan produk hortikultura, yang selanjutnya diakui kebenarannya oleh panel.⁹⁴ Setelah ditentukan bahwa terdapat hubungan antara kebijakan 8 dan perlindungan konsumen, selanjutnya akan ditentukan apakah kebijakan ini merupakan sesuatu yang “diperlukan” untuk melindungi kesehatan manusia. Penentuan ini dilakukan melalui *necessity test*. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, istilah “diperlukan” mengacu pada berbagai tingkatan “keperluan”. Di salah satu ujung dari rangkaian ini terdapat tingkatan tertinggi keperluan, yaitu “sesuatu yang harus ada”, dan di

⁸⁸ Pasal 20 (b) GATT 1994 menyatakan bahwa: “*Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:...* (b) *Necessary to protect human, animal or plant life or health*. Lihat GATT 1994, ps. 20(b)

⁸⁹ Indonesia, Permendag No. 16 Tahun 2013, Pertimbangan A

⁹⁰ Indonesia – import licensing regime, para 7.678, 7.739, 7.773

⁹¹ *Ibid*, para. 7.632, 7.770

⁹² *Ibid*, para 7.796

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid*, para. 7.797

ujung lainnya terdapat keperluan yang diartikan “untuk membuat kontribusi”. Tingkatan “keperluan” yang diterima dalam *necessity test* lebih mengarah kepada tingkatan tertinggi, yaitu kebijakan yang harus ada.⁹⁵

Necessity test mencakup kegiatan *weighing-and-balancing* beberapa faktor, yaitu kontribusi yang telah dibuat oleh kebijakan yang bersangkutan terhadap pencapaian tujuannya, pentingnya nilai dan kepentingan yang dikorbankan, dan tingkat hambatan kebijakan tersebut.⁹⁶ Pada tahap inilah Indonesia gagal dalam menyampaikan argumennya. Pertama, Indonesia tidak dapat memberikan argumen atau bukti spesifik mengenai kontribusi kebijakan ini atas tujuan perlindungan konsumen.⁹⁷ Indonesia hanya menyatakan bahwa kebijakan 8 perlu diimplementasikan untuk memastikan bahwa produk hortikultura yang dikonsumsi masyarakat Indonesia bernutrisi, aman, dan berkualitas tinggi.⁹⁸

Kedua, terkait dengan tingkat hambatan dari kebijakan 8. Pada dasarnya larangan impor merupakan tingkat hambatan perdagangan tertinggi.⁹⁹ Kebijakan yang relatif berdampak kecil pada hambatan terhadap produk impor akan lebih mudah diterima sebagai suatu kebijakan yang “diperlukan”.¹⁰⁰ Indonesia pada dasarnya telah memiliki persyaratan kesehatan, sanitasi, dan *phytosanitary* melalui kebijakan lain yang menyatakan bahwa tiap produk hortikultura impor harus memiliki sertifikat kesehatan dan sertifikat *phytosanitary*.¹⁰¹ Terkait dengan hal ini, Indonesia tidak dapat menjelaskan mengapa persyaratan sertifikasi ini tidak dapat dijadikan dasar untuk memastikan keamanan produk hortikultura impor.¹⁰² Maka dari itu, atas argumen diatas, dapat dikatakan bahwa Indonesia gagal dalam mendemonstrasikan bahwa kebijakan 8 “diperlukan” untuk melindungi kesehatan konsumen.¹⁰³

4. Tinjauan Pasal 20 (d) GATT 1994 Sebagai Pembenaan terhadap Rezim Lisensi Impor Produk Hortikultura Indonesia

Pasal 20 (d) GATT 1994¹⁰⁴ merupakan salah satu pengecualian yang paling banyak digunakan Indonesia sebagai pembelaannya. Dalam menganalisis hubungan antara Pasal ini dengan kebijakan yang dipertanyakan, hal utama yang perlu dilakukan panel adalah menentukan apakah Indonesia telah menetapkan, dan seberapa tepat Indonesia telah

⁹⁵ World Trade Organization, “Exceptions to WTO Rules: General Exceptions, Security Exceptions, Regional Trade Agreements (RTAs), Balance-of-Payments (BOPs) & Waivers,” hlm. 9, dapat diakses pada 21 Juni 2018 pukul 12.41 WIB melalui https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_382/Module_537/ModuleDocuments/eWTO-M8-R1-E.pdf

⁹⁶ WTO Appellate body, “Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres,” (2007), para. 178

⁹⁷ Indonesia - Import licensing regime, para. 7.800

⁹⁸ *Ibid*, para. 7.801

⁹⁹ Katarina Jakobsson, “The Dilemma of The Moral Exception in The WTO,” hlm. 23, dapat diakses pada 30 Juni 2018 Pukul 19.58 WIB melalui <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:694327/FULLTEXT01.pdf>

¹⁰⁰ WTO Appellate body, “Colombia — Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear,” (2016), para. 5.104

¹⁰¹ Indonesia, Permendag No. 16 Tahun 2013, ps. 22 ayat 1 g dan h

¹⁰² Indonesia – import licensing regime, para. 7.802

¹⁰³ *Ibid*, para. 7.803

¹⁰⁴ Pasal 20 (d) GATT 1994 menyatakan bahwa: “*Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:...* (d) Necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement. Lihat GATT 1994, ps. 20(d)

mengidentifikasi secara spesifik peraturan yang sesuai dengan GATT.¹⁰⁵ Semakin tepat Indonesia dapat mengidentifikasi peraturan yang spesifik, maka akan semakin mudah panel dapat menerangkan bagaimana dan mengapa masing-masing kebijakan dikatakan dapat menjaga kepatuhan hukum pada peraturan tidak bertentangan dengan GATT.¹⁰⁶

Indonesia mengatakan bahwa tujuan dari dibuatnya kebijakan 1, 2, 3, 5, 6, dan 9 salah satunya adalah untuk menjaga kepatuhan hukum dari 3 peraturan dengan ketentuan WTO. Pertama, UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan dan amandemennya. Kedua, Peraturan Menteri Keuangan No. 139/pmk.04/2007 tentang Pemeriksaan Pabean di Bidang Impor dan amandemennya. Dan ketiga, Peraturan Menteri Pertanian No. 113/permentan/pd.410/10/2013 tentang Tindakan Karantina Hewan terhadap Pemasukan Sapi Indukan, Sapi Bakalan, dan Sapi Siap Potong ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.¹⁰⁷

Selain ketiga peraturan tersebut, Indonesia juga mengajukan daftar 10 instrumen hukum yang berkaitan dengan keamanan pangan.¹⁰⁸ Dari kesemua instrumen hukum yang disebutkan Indonesia, hanya terdapat 2 ketentuan spesifik yang dinyatakan oleh Indonesia sebagai penjabaran atas peraturan-peraturan yang disebutkan. Kedua ketentuan tersebut berada dalam Undang-Undang Kepabeanan Pasal 1 ayat (1)¹⁰⁹ dan pertimbangan (c)¹¹⁰. Permasalahan pokok dari pembelaan Indonesia adalah bahwa Indonesia hanya menyebutkan peraturan-peraturan sebagaimana dikatakan diatas, tanpa mengidentifikasi ketentuan yang relevan untuk menjaga kepatuhan hukum.¹¹¹

Padaahal, Panel dalam kasus *Argentina – Financial Services* menyatakan bahwa untuk mencapai standar yang ditentukan dalam pembelaan Pasal ini, penyebutan peraturan, regulasi,

¹⁰⁵ WTO Appellate Body, “Argentina — Measures Relating to Trade in Goods and Services,” (2016), para. 6.203

¹⁰⁶ Indonesia – import licensing regime, para. 7.572

¹⁰⁷ *Ibid*, para. 7.573

¹⁰⁸ Kesemua instrument hukum yang diajukan Indonesia antara lain: 1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan; 2) Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan; 3) Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2002 tentang Karantina Tumbuhan; 4) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan; 5) Peraturan Menteri Pertanian No. 88 Tahun 2011 tentang Pengawasan Keamanan Pangan terhadap Pemasukan dan Pengeluaran Pangan Segar Asal Tumbuhan; 6) Peraturan Menteri Perdagangan No. 48 Tahun 2015 tentang Ketentuan Umum di Bidang Impor; 7) Peraturan Menteri Perdagangan No. 24 Tahun 2010 tentang Instansi Penerbit Surat Keterangan Asal (*Certificate of Origin*) untuk Barang Ekspor Indonesia; 8) Peraturan Menteri Pertanian No. 42 Tahun 2012 tentang Tindakan Karantina Tumbuhan untuk Pemasukan Buah Segar dan Sayuran Buah Segar ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia; 9) Peraturan Menteri Perdagangan No. 46 Tahun 2014 tentang Ketentuan Umum Verifikasi atau Penelusuran Teknis di Bidang Perdagangan; dan 10) Peraturan Menteri Pertanian No. 43 Tahun 2012 tentang Tindakan Karantina Tumbuhan untuk Pemasukan Sayuran Umbi Lapis Segar ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Lihat *Ibid*, para. 7.574

¹⁰⁹ Pasal ini menyatakan bahwa Kepabeanan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean serta pemungutan bea masuk dan bea keluar. Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Kepabeanan*, UU No. 10 Tahun 1995, LN No. 64 Tahun 1995, TLN No. 3612, ps. 1 ayat (1)

¹¹⁰ Pertimbangan (c) mengatakan bahwa dalam upaya untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan, transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, untuk mendukung upaya peningkatan dan pengembangan perekonomian nasional yang berkaitan dengan perdagangan global, untuk mendukung kelancaran arus barang dan meningkatkan efektivitas pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean Indonesia dan lalu lintas barang tertentu dalam daerah pabean Indonesia, serta untuk mengoptimalkan pencegahan dan penindakan penyelundupan, perlu pengaturan yang lebih jelas dalam pelaksanaan kepabeanan. Lihat *Ibid*, pertimbangan c

¹¹¹ Indonesia – Import licensing regime, para. 7.579

dan ketentuan tidaklah cukup. Tergugat harus menyediakan teks dari peraturan tersebut, baik dengan memberikannya sebagai barang bukti, atau mengutip rumusan kata dari peraturan tersebut dalam pengajuannya.¹¹² Hal ini diperlukan karena panel tidak dapat melakukan analisis apakah suatu pembelaan dapat diterima tanpa tergugat mengidentifikasi ketentuan spesifik dari peraturan yang hendak dijaga kepatuhannya.¹¹³ Maka dari itu, oleh karena Indonesia tidak dapat mengidentifikasi peraturan dan ketentuan yang spesifik, serta gagalnya Indonesia dalam menjelaskan hubungan antara Pasal 20 (b) GATT 1994 dengan kebijakan yang dipertanyakan, panel dinilai telah tepat dalam menolak pembelaan Indonesia melalui Pasal ini.

5. Tinjauan Pasal 20 (a), (b), dan (d) GATT 1994 Sebagai Pembenaan terhadap Rezim Lisensi Impor Hewan dan Produk Hewan Indonesia

Sebelumnya telah diketahui bahwa Indonesia tidak dapat meyakinkan panel bahwa kebijakan 1 sampai dengan 8 dapat dibenarkan oleh ketentuan Pasal 20 (a), (b), dan (d) GATT 1994. Selain itu panel melakukan analisis atas *chapeau* dari Pasal ini dalam hubungannya dengan kebijakan 8. Analisis ini dilakukan dengan memberikan asumsi bahwa kebijakan 8 memenuhi unsur Pasal 20 (b) GATT 1994 sehingga terdapat pembenaan atas pembatasan kuantitatif pada kebijakan ini.¹¹⁴ Hasil dari analisis *chapeau* menunjukkan bahwa Indonesia gagal dalam membuktikan rezim lisensi impor untuk produk hortikultura dan hewan dan produk hewannya secara keseluruhan, dan masing-masing kebijakan individual di dalamnya diterapkan dengan cara yang sesuai dengan *chapeau* dari Pasal 20 GATT 1994.¹¹⁵

Panel juga menimbang bahwa oleh karena kebijakan 9 sampai dengan 17 merupakan bagian dari rezim lisensi impor produk hortikultura dan hewan dan produk hewan, maka hasil yang sama akan dicapai sebagaimana kebijakan 8. Bahwa Indonesia gagal untuk menunjukkan rezim lisensi impor untuk produk hortikultura dan hewan dan produk hewannya secara keseluruhan, dan masing-masing kebijakan individual di dalamnya diterapkan dengan cara yang sesuai dengan *chapeau* dari Pasal 20 GATT 1994. Lebih jauh lagi, oleh karena kebijakan-kebijakan ini dipandang bertentangan dengan *chapeau* GATT 1994, maka panel menolak untuk melanjutkan analisis pembelaan Indonesia atas Pasal 20 (a), (b), dan (d) GATT 1994 terhadap kebijakan 9 sampai dengan 17.¹¹⁶

Sebagaimana yang diketahui, Pasal 20 GATT 1994 mengamanatkan dilakukannya *two-tier test*, dimana agar pengecualian dapat diberikan oleh Pasal ini maka negara anggota harus dapat membuktikan dua hal. Pertama ia harus membuktikan bahwa kebijakan menyimpangnya termasuk ke dalam salah satu pengecualian yang terdapat dalam Pasal 20 (a) sampai (j). Kemudian setelah dipandang bahwa kebijakan tersebut termasuk ke dalam salah satu pengecualian Pasal 20, maka tahap kedua ialah membuktikan bahwa kebijakan menyimpang tersebut diberlakukan sesuai dengan *chapeau* (paragraf pembukaan) Pasal ini.¹¹⁷

¹¹² Argentina — Measures Relating to Trade in Goods and Services, *para.* 7.609

¹¹³ Indonesia – Import licensing regime, *para.* 7.584

¹¹⁴ *Ibid.*, *para.* 7.804

¹¹⁵ *Ibid.*, *para.* 7.829

¹¹⁶ Panel mengatakan bahwa “*we refrain from continuing our analysis of Indonesia's defences under Article XX (a), (b) or (d) of the GATT 1994 for Measures 9 through 17*”. Lihat *Ibid.* Kebijakan 18 dikecualikan karena Indonesia hanya mencantumkan dalam tabel bahwa kebijakan 18 dapat dibenarkan oleh pasal 20 (b) GATT 1994, namun tidak melengkapinya dengan argumentasi atau bukti apapun. Lihat *Ibid.*, *para.* 7.517

¹¹⁷ World Trade Organization, WTO Rules and Environmental Policies: GATT Exceptions, dapat diakses pada 20 Juni 2018 pukul 14.16 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm

Appellate Body mengakui bahwa urutan pembuktian ini mencerminkan struktur fundamental dan logika dari Pasal 20 GATT 1994.¹¹⁸ Selain itu, menganalisis kebijakan dengan salah satu pengecualian dalam Pasal ini terlebih dahulu akan memberikan dasar yang diperlukan bagi panel untuk menganalisis *chapeau*.¹¹⁹ Berbeda dengan urutan analisis yang normal, *appellate body* dalam kasus *US – Shrimp* memberikan perspektif lain yang membuka peluang untuk dibalikannya urutan analisis. Namun tetap ditekankan bahwa menganalisis *chapeau* terlebih dahulu akan sulit dilakukan dibandingkan dengan menjalankan urutan normal.¹²⁰

Pada akhirnya *appellate body* mempertahankan putusan panel dengan mengatakan bahwa dalam beberapa keadaan, panel dapat melakukan penyimpangan atas urutan dari *two-tier analysis* tanpa menimbulkan kekeliruan hukum.¹²¹ Berkaitan dengan hal ini, mengidentifikasi tujuan dari tiap kebijakan sebagaimana melalui salah satu sub-paragraf dari Pasal 20 GATT 1994 memang diperlukan untuk menentukan apakah kebijakan tersebut berlaku secara non-diskriminatif pada semua negara yang memiliki kondisi yang sama. Identifikasi ini juga diperlukan untuk menentukan apakah kebijakan tersebut menimbulkan hambatan perdagangan yang tersembunyi. Namun kebijakan itu tidak harus melewati kondisi yang ditentukan dalam masing-masing pengecualian sebelum dapat dianalisis dengan *chapeau*, karena dalam beberapa kasus, urutan normal dalam *two-tier test* tidak akan efisien dalam menilai suatu kebijakan.¹²² Hal ini disebabkan karena dalam logika hukum, objek dari *two-tier test* adalah satu kebijakan sama yang membutuhkan justifikasi dalam pengecualian umum Pasal 20 GATT 1994.¹²³

Secara singkat, hierarki dalam *two-tier test* pada dasarnya hanya digunakan untuk mendeskripsikan bukti-bukti yang diperlukan dalam menentukan apakah suatu kebijakan memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam pengecualian umum. Perbedaan sub-paragraf Pasal 20 GATT 1994 dan *chapeau* tidak menunjukkan adanya perbedaan yang fungsional dalam hubungannya dengan analisis kebijakan.¹²⁴ Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa menganalisis *chapeau* terlebih dahulu tanpa sebelumnya menentukan apakah suatu kebijakan dapat dibenarkan menurut salah satu sub-paragraf dari Pasal 20 GATT 1994 tidak secara otomatis menimbulkan kekeliruan hukum.

Terlepas dari urutan pembuktian dari Pasal 20 GATT 1994, Indonesia tidak dapat membuktikan bahwa rezim lisensi impor produk hortikultura dan hewan dan produk hewannya dapat dibenarkan oleh *chapeau*. Berkaitan dengan hal ini, Indonesia harus membuktikan bahwa argumennya memenuhi ketiga elemen dari *chapeau*. Pertama, Indonesia harus membuktikan bahwa kebijakannya tidak diterapkan dengan cara yang sewenang-

¹¹⁸ WTO Appellate body, “US - Shrimp,” (1998), para. 119

¹¹⁹ WTO Appellate Body, “Indonesia – import licensing regime,” (2017), para. 5.96

¹²⁰ WTO Appellate body, US – Shrimp, para. 120

¹²¹ WTO Appellate body, Indonesia – import licensing regime, para 5.101

¹²² Lorand Bartels, “The Chapeau of The General Exceptions in The WTO GATT and GATS Agreements: A Reconstruction”, *American Journal of International Law*, Vol 109, no. 95, 2015, hlm. 105

¹²³ *Ibid*, hlm. 99

¹²⁴ Bartels membicarakan perbedaan fiktif ini dalam konteks pertimbangan *appellate body* di kasus *US - Gasoline* yang menjadi referensi panel dalam kasus-kasus selanjutnya, khususnya dalam *US – Shrimp* dan *China – Rare Earths*. Dalam hal ini, *appellate body* membedakan antara “konten spesifik” yang dianalisis melalui salah satu pengecualian dalam pasal 20 GATT 1994, dan “cara pengimplementasian kebijakan” yang dianalisis dengan *chapeau*. Bagi Bartels perbedaan ini merupakan cara yang salah untuk menginterpretasikan pasal 20 GATT 1994, karena sejatinya perbedaan ini hanya digunakan untuk mendeskripsikan bukti-bukti yang diperlukan dalam menentukan apakah suatu kebijakan memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam pengecualian umum dari satu kebijakan yang sama. Lihat *Ibid*, hlm. 101

wenang sehingga menyebabkan diskriminasi antar negara yang memiliki kondisi yang sama. Kedua, kebijakan tersebut tidak diterapkan dengan cara yang tidak dapat dibenarkan sehingga menyebabkan diskriminasi antar negara yang memiliki kondisi yang sama. Dan ketiga, kebijakan ini tidak boleh diterapkan sebagai hambatan perdagangan internasional yang tersembunyi.¹²⁵

Peninjauan apakah rezim lisensi impor produk hortikultura dan hewan dan produk hewan Indonesia diterapkan dengan cara yang sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan sehingga menyebabkan diskriminasi antar negara yang memiliki kondisi yang sama harus memperhatikan tiga elemen. Elemen pertama apakah aplikasi dari kebijakan yang bersangkutan menimbulkan diskriminasi. Kedua, diskriminasi tersebut haruslah sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan. Dan ketiga, diskriminasi terjadi antar negara yang memiliki kondisi yang sama.¹²⁶

Berkaitan dengan elemen pertama, terlihat adanya diskriminasi dari produk impor dengan produk domestik. Dalam sub-paragraf (a) Pasal 20 GATT 1994, diakui bahwa diskriminasi terjadi karena pada dasarnya peraturan-peraturan lisensi impor berlaku khusus bagi produk impor dan tidak kepada produk domestik. Namun permasalahan terjadi ketika diskriminasi ini menghambat peluang berkompetisi bagi produk impor.¹²⁷ Lebih jauh lagi, panel juga mengakui bahwa ketentuan produk halal tidak hanya berlaku bagi produk impor karena di Indonesia sendiri terdapat ketentuan lain yang menjamin ketentuan halal dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal. Namun dalam menganalisis *chapeau* Pasal 20 GATT 1994, fokus yang ditekankan bukanlah apakah ketentuan halal berlaku bagi produk impor dan domestik, namun lebih condong kepada apakah kebijakan-kebijakan yang dipermasalahkan menyebabkan diskriminasi yang sewenang-wenang dan tidak dapat dibenarkan.¹²⁸ Terkait dengan hal ini, Indonesia tidak dapat menunjukkan bukti atau kebijakan lainnya yang berlaku sama terhadap importir. Misalnya pada kebijakan 14. Indonesia tidak dapat menjelaskan mengapa produk domestik dapat dijual langsung kepada konsumen melalui pasar tradisional, sedangkan terdapat larangan bagi produk impor.¹²⁹ Diskriminasi semacam inilah yang sejatinya dilarang oleh *chapeau* Pasal 20 GATT 1994. Begitu pula dengan pembelaan dalam sub-paragraf (b) dan (d). Walaupun Indonesia berargumen bahwa kebijakannya tidak menimbulkan diskriminasi karena berlaku bagi semua produk impor dari negara manapun, namun Indonesia tidak menyentuh diskriminasi yang terjadi antara produk impor dan produk domestik.¹³⁰

Berkaitan dengan elemen yang kedua, terdapat satu faktor yang paling penting dalam menilai apakah diskriminasi terjadi secara sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan. Faktor tersebut ialah penilaian mengenai apakah diskriminasi yang terjadi berhubungan atau terkait secara rasional dengan salah satu tujuan kebijakan yang terdapat dalam salah satu sub-

¹²⁵ Carla L. Reyes, "WTO-Compliant Protection of Fundamental Rights: Lessons from the EU Privacy Directive", *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 12, 2011, hlm. 26. Walaupun *chapeau* pasal 20 GATT 1994 dapat dibagi ke dalam tiga elemen yang berbeda, namun pada umumnya analisis *chapeau* atas suatu kebijakan hanya memuat dua tahap, yaitu apakah kebijakan tersebut diterapkan dengan cara yang sewenang-wenang sehingga menyebabkan diskriminasi terhadap negara yang memiliki kondisi yang sama dan apakah kebijakan tersebut dijalankan sebagai hambatan perdagangan yang tersembunyi. Lihat World Trade Organization, *Exceptions to WTO Rules: General Exceptions*, hlm. 12

¹²⁶ WTO, *exceptions to WTO rules*, hlm. 12

¹²⁷ WTO Appellate body, *Indonesia – import licensing regime*, para. 7.813

¹²⁸ *Ibid*, para. 7.812

¹²⁹ *Ibid*

¹³⁰ *Ibid*, para. 7.814, 7.815

paragraf dari Pasal 20 GATT 1994.¹³¹ Dalam argumennya, Indonesia tidak menjelaskan bagaimana diskriminasi yang terjadi dalam rezim lisensi impornya berhubungan atau terkait secara rasional dengan salah satu tujuan kebijakan yang terdapat dalam salah satu sub-paragraf dari Pasal 20 GATT 1994.¹³² Contohnya dalam pembelaan melalui Pasal 20 (b), yang mana terlihat ketidakterkaitan antara sistem harga referensi dengan perlindungan kesehatan manusia, hewan, atau tumbuhan.¹³³

Dalam menganalisis elemen terakhir, Indonesia juga tidak dapat memberikan argumen yang relevan berkaitan dengan diskriminasi terhadap negara yang memiliki kondisi yang sama. Dalam menentukan kondisi relevan yang berlaku bagi negara yang berbeda, analisis harus merujuk pada tujuan kebijakan tertentu yang dapat diketahui dari salah satu sub-paragraf dalam Pasal 20 GATT 1994. Selain itu, penyebab dari diberlakukannya suatu kebijakan dapat memberikan petunjuk mengenai negara mana yang harus dibandingkan dalam hubungannya dengan elemen ini.¹³⁴ Perbandingan yang relevan dapat dilakukan antar negara pengeksport maupun antara negara pengeksport dan pengimpor.¹³⁵ Berkaitan dengan analisis elemen ketiga, Indonesia tidak menunjukkan negara mana dan kondisi apa yang perlu dianalisis oleh panel.¹³⁶

Maka dari itu, dengan menimbang bahwa pemutaran urutan dari *two-tier test* tidak secara otomatis menimbulkan kekeliruan hukum. Ditambah dengan Indonesia yang tidak dapat membuktikan bahwa rezim lisensi impor hewan dan produk hewannya tidak dapat dibenarkan oleh *chapeau* Pasal 20 GATT 1994. Dapat dikatakan bahwa panel telah tepat dalam menolak pembelaan Indonesia terkait dengan pengecualian umum yang diterapkan pada rezim lisensi impor hewan dan produk hewannya.

III. KESIMPULAN

Dari paparan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. WTO memberikan payung hukum bagi pembatasan kuantitatif melalui larangan yang terdapat dalam Pasal 11 ayat (1) GATT 1994 dan Pasal 4 ayat (2) perjanjian agrikultur WTO. Ruang lingkup dari pembatasan kuantitatif mencakup setiap larangan dan hambatan yang membatasi jumlah produk yang dapat diimpor selama bukan merupakan bea, pajak, atau biaya-biaya lainnya. Dalam menentukan apakah suatu kebijakan dijalankan sebagai pembatasan kuantitatif, maka panel harus memberlakukan suatu prosedur yang dinamakan *two-step analysis*. Prosedur ini mengamanatkan panel untuk mempertimbangkan dua hal dalam penentuan pembatasan kuantitatif. Pertama, harus dilihat apakah penggugat telah menunjukkan bahwa kebijakan yang dipertanyakan termasuk ke dalam jenis yang tercakup oleh larangan pembatasan kuantitatif. Kedua, panel harus mempertimbangkan apakah penggugat telah menunjukkan bahwa kebijakan tersebut menimbulkan larangan atau hambatan bagi kegiatan impor. Untuk itu, panel diamanatkan untuk memperhatikan beberapa faktor, diantaranya: 1) apakah kebijakan tersebut membatasi peluang kompetisi bagi produk impor; 2) apakah kebijakan tersebut menyebabkan ketidakpastian impor; 3) apakah kebijakan tersebut yang menyebabkan

¹³¹ WTO Appellate Body, “Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products,” (2014), para. 5.306

¹³² WTO Appellate body, Indonesia – import licensing regime, para. 7.819, 7.820, 7.821

¹³³ *Ibid*, para. 7.820

¹³⁴ *Ibid*, para. 7.825

¹³⁵ WTO Appellate body, US – Shrimp, para. 150

¹³⁶ WTO Dispute Settlement Body, Indonesia import licensing regime, para. 7.825

- kegiatan impor menjadi sangat mahal; 4) apakah suatu kebijakan dapat mempengaruhi rencana investasi; dan 5) apakah terdapat disentif yang mempengaruhi kegiatan impor.
2. Dalam kasus ini, dapat dikatakan bahwa putusan panel dan *appellate body* telah sesuai dengan ketentuan WTO. Hal ini dibuktikan oleh fakta bahwa kebijakan Indonesia dalam rezim impor produk hortikultura, hewan dan produk hewannya merupakan suatu hambatan perdagangan yang berupa pembatasan kuantitatif yang diterapkan melalui sistem lisensi impor yang dilarang oleh amanat WTO. Berkaitan dengan hal ini, pembelaan Indonesia yang menyatakan bahwa kesemua kebijakan dalam rezim lisensi impor hortikultura dan hewan dan produk hewannya dapat dibenarkan berdasarkan Pasal 20 (a), (b), dan (d), atau Pasal 11 ayat 2c (ii) tidak dapat dibenarkan.

Daftar Pustaka

Artikel

- Bartels, Lorand. "The Chapeau of the General Exceptions in The WTO GATT and GATS Agreements: A Reconstruction." *American Journal of International Law Vol 109, no. 95* (2015). Hlm. 95-125
- Ceglowski, Janet. "Has Globalization Created a Borderless World?." *Federal Reserve Bank of Philliadhelphia Business Review, March/April 1998*. Hlm 17-27
- Hasoloan, Jimmy. "Peranan Perdagangan Internasional dalam Produktifitas dan Perekonomian." *Edunomic, Jurnal Ilmiah Pend. Ekonomi, Volume 1 Nomor 2, September 2013*, hlm. 102-112
- Reyes, Carla L. "WTO-Compliant Protection of Fundamental Rights: Lessons from the EU Privacy Directive." *Melbourne Journal of International Law Vol. 12* (2011). Hlm. 1-36
- Sabaruddin, Sulthon Sjahril. "Dampak Perdagangan Internasional Indonesia Terhadap Kesejahteraan Masyarakat: Aplikasi Structural Path Analysis." *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Volume 17, Nomor 4, April 2015*. Hlm. 434-456
- Sari, Tiya Intan Permata, Kadarisman Hidayat, dan Arief Setyawan. "Pengaruh Bea Masuk dan Pajak dalam Rangka Impor (BM dan PDRI) terhadap Total Penerimaan (Studi Pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Malang Periode Tahun 2011-2015)." *Jurnal Perpajakan, Volume 10 Nomor 1* (2016). Hlm. 1-8
- World Trade Organization. "Basic Principles of WTO" *Online Course of Introduction to the WTO*. Geneva: WTO E-Learning Unit, 2012.

Buku

- Bossche, Peter Van den. *The Law and Policy of World Trade Organization*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Hoekman, Bernard. *et. al. eds. Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington, DC: World Bank, 2002.
- World Trade Organization. *The WTO... Why it Matters (A Guide for Officials, Legislators, Civil Society and All Those Interested in International Trade and Global Governance)*. Geneva: World Trade Organization, 2011.

World Trade Organization. *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice*. New York: Cambridge University Press, 2012.

World Trade Organization. *World Trade Statistical Review 2018*. Geneva: World Trade Organization, 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Menteri Perdagangan. *Peraturan Menteri Perdagangan tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan*, Nomor PM 46 Tahun 2013

Indonesia, Menteri Perdagangan. *Peraturan Menteri Perdagangan tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura*. Nomor PM 16 Tahun 2013.

Indonesia, Menteri Perdagangan. *Peraturan Menteri Perdagangan tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura*. Nomor PM 47 Tahun 2013.

Indonesia, Menteri Pertanian. *Peraturan Menteri Pertanian tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura*. Nomor PM 86 Tahun 2013.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Kepabeanan*, UU No. 10 Tahun 1995, LN No. 64 Tahun 1995, TLN No. 3612.

Dokumen Internasional

World Trade Organization. Agreement on Import Licensing Procedures. *UNTS* 436 (1969).

WTO Appellate Body. "Argentina — Import Measures." (2015).

WTO Appellate Body. "Argentina — Measures Relating to Trade in Goods and Services." (2016).

WTO Appellate body. "Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres." (2007).

WTO Appellate body. "Colombia — Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear." (2016).

WTO Appellate Body. "Indonesia – Import Licensing Regimes." (2017).

WTO Appellate body. "Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef." (2000).

WTO Appellate body. "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products." (1998).

WTO Dispute Settlement Body. "Canada — Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon." (1988).

WTO Dispute Settlement Body. "Colombia – Ports of Entry." (2009).

WTO Dispute Settlement Body. "European Economic Community — Restrictions on Imports of Dessert Apples — Complaint by Chile." (1989).

WTO Dispute Settlement Body. "Indonesia – Import Licensing regime." (2016).

WTO Dispute Settlement Body. "Japanese Measures on Imports of Leather." (1979).

WTO Dispute Settlement Body. "Japan — Trade in Semi-Conductor." (1988).

Internet

Flat World Knowledge, Restrictions on International Trade, dapat diakses pada 29 Maret 2018 Pukul 18.33 WIB melalui <http://www.flatworldknowledge.com/1.0/principles-microeconomics/chapter-17-competitive-markets/restrictions-international-tra>

International Monetary Fund, World Bank, And World Trade Organization. Making Trade an Engine of Growth for All (The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment). dapat diakses pada 29 Maret 2018 Pukul 19.00 WIB melalui



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL ILMU HUKUM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 1 Nomor 4 (Desember 2021) 1786-1812

e-ISSN: 2808-9456

- <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/04/08/making-trade-an-engine-of-growth-for-all>
- Katarina Jakobsson, “The Dilemma of The Moral Exception in The WTO,” dapat diakses pada 30 Juni 2018 Pukul 19.58 WIB melalui <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:694327/FULLTEXT01.pdf>
- Will Kenton, Quota, dapat diakses pada 10 Januari 2019 Pukul 22.08 WIB melalui <https://www.investopedia.com/terms/q/quota.asp>
- World Trade Organization. DS477: Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products. Dapat diakses pada 17 Februari 2018 pukul 13.17 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds477_e.htm
- World Trade Organization, “Exceptions to WTO Rules: General Exceptions, Security Exceptions, Regional Trade Agreements (RTAs), Balance of Payments (BOPs) & Waivers,” dapat diakses pada 30 April 2018 pukul 15.09 WIB melalui https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_382/Module_537/ModuleDocuments/eWTO-M8-R1-E.pdf
- World Trade Organization. WTO In Brief. Dapat diakses pada 15 Februari 2018 pukul 21.43 WIB melalui https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr01_e.htm
- World Trade Organization, WTO Rules and Environmental Policies: GATT Exceptions, dapat diakses pada 29 April 2018 pukul 07.12 WIB melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm
- WTO Committee of the Industrial Structure Council, “Quantitative Restriction,” dapat diakses pada 30 April 2018 pukul 09.30 WIB melalui <http://www.meti.go.jp/english/report/downloadfiles/gCT0003e.pdf>



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 1 Nomor 4 (Desember 2021) 1786-1812

e-ISSN: 2808-9456